

JOÃO LUIZ BOTELHO

**EMPREGO DE AERONAVES NAS ATIVIDADES DE
SEGURANÇA PÚBLICA: LOCAÇÃO OU AQUISIÇÃO?**

Monografia de conclusão de curso apresentada ao Departamento de Ciências Contábeis, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do título de Especialista em Estratégia em Segurança Pública.

Orientador: Professor Américo Augusto Nogueira Vieira, D.Sc.

**CURITIBA
2007**

AGRADECIMENTOS

A Deus e aos meus pais (in memoriam), pela existência.

A minha companheira de todos os momentos, Cláudia Correa Góes Botelho, pelo carinho demonstrado ao longo dos anos de convivência e pela compreensão nos inevitáveis momentos de ausência, registro meu eterno carinho e amor.

A meus filhos, luzes de minha existência pelas alegrias que me têm proporcionado.

Ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, Senhor Luiz Henrique da Silveira, pela confiança em mim depositada e iniludível carinho e estima estabelecidos ao longo das relações profissionais e de respeitosa amizade.

Ao Excelentíssimo Senhor Comandante Geral da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, Cel PM Eliésio Rodrigues pelo apoio e incentivo para que pudesse realizar o Curso.

Ao Excelentíssimo Senhor Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Paraná, Cel PM Nemésio Xavier de França Filho pelo acolhimento e fidalguia durante o Curso.

À Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, álveo de minha formação ética e profissional por todo apoio e incentivo que tenho recebido ao longo dessa caminhada na área da segurança pública.

Ao meu Orientador de Conteúdo, Prof. Ms. Giovani de Paula pelo acompanhamento e sugestões apontadas para a elaboração deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Américo Augusto Nogueira Vieira, por sua precisa orientação metodológica e pela indicação dos caminhos e pelas luzes trazidas nos vários encontros que tivemos e que me serviram de inspiração ao longo desse percurso.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, ou ainda anonimamente, compartilharam e torceram por mim nessa jornada, minha sincera gratidão.

Resumo da Monografia apresentada à Universidade Federal do Paraná e à Academia Policial Militar do Guatupê, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista em Estratégia em Segurança Pública.

EMPREGO DE AERONAVES NAS ATIVIDADES DE SEGURANÇA PÚBLICA: LOCAÇÃO OU AQUISIÇÃO?

João Luiz Botelho
Curitiba/2007

Orientador: Professor Doutor Américo Augusto Nogueira Vieira

Programa: Convênio UFPR/PMPR (Academia Policial Militar do Guatupê)

O presente trabalho tem por finalidade analisar, sob o aspecto científico, a viabilidade do emprego de aeronaves em ações típicas de segurança pública. Far-se-á um breve histórico sobre a atividade aérea, a sua evolução no mundo e no Brasil. Questões inerentes ao Direito Administrativo e aos seus princípios gerais, notadamente os que dizem respeito à eficiência, probidade, economia e responsabilidade do administrador público, serão trazidas à discussão. O foco central da abordagem recairá sobre a aviação policial no Estado de Santa Catarina no que tange aos procedimentos administrativos, mais especificamente sobre qual a melhor viabilidade institucional, operacional e principalmente econômica: compra ou locação de equipamento aeronáutico para emprego nas operações aéreas de segurança pública no Estado de Santa Catarina.

Palavras-Chave: Administração Pública. Otimização dos Recursos. Aviação Policial. Santa Catarina.

Abstract of the Monograph presented to the Universidade Federal do Paraná and to the Academia Policial Militar do Guatupê, as part of the requirements to obtain the Specialist's Title in Public Safety.

USE OF AIRCRAFTS IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC SECURITY: LOCATION OR ACQUISITION?

João Luiz Botelho
Curitiba/2007

Advisor: Professor Américo Augusto Nogueira Vieira, D. Sc.

Program: UFPR/PMPR (Academia Policial Militar do Guatupê) accord

The present study aims at analyzing, scientifically, the viability of employing aircrafts in typical security activities. A brief history of the air activity and its evolution in Brazil and around the world will be presented. Questions concerning the Administration Justice and its general principles, mainly the ones related to efficiency, probity, economy and the public administrators' responsibilities will be discussed. The main focus will be on the police aviation in the State of Santa Catarina, essentially the administration proceedings, and more specifically, the best institutional and economic viability: buying or renting aeronautic equipment in order to perform the Public Security air operations in the State of Santa Catarina.

Word-keys: Public Administration. Optimization of the Resources. Police Aviation. Santa Catarina.

"Aqueles que se enamoram somente da prática, sem cuidar da teoria, ou melhor, dizendo, da ciência, são como o piloto que embarca sem timão nem bússola. A prática deve alicerçar-se sobre uma boa teoria, à qual serve de guia a perspectiva; e em não entrando por esta porta, nunca se poderá fazer coisa perfeita nem na pintura, nem em nenhuma outra profissão".

Leonardo da Vinci

SUMÁRIO

	P.
1 INTRODUÇÃO.....	09
2 O EMPREGO DE AERONAVES EM AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	13
2.1 A Aviação: História, Evolução e Futuro.....	13
2.2 O Emprego de Aeronaves em Ações Típicas de Segurança Pública.....	24
2.3 Tipos e Modelos de Aeronaves para Emprego em Ações de Segurança Pública.....	27
2.4 Operadores de Aeronaves em Ações de Segurança Pública no Brasil e em Santa Catarina..	29
3 OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO BALIZADORES DA DECISÃO SOBRE EMPREGO DE AERONAVES: AQUISIÇÃO OU LOCAÇÃO.....	33
3.1 O Regime Jurídico Administrativo.....	33
3.2 Os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo Brasileiro.....	36
3.3 A Organização Administrativa - as Competências Administrativas.....	38
3.4 O Controle da Administração Pública.....	41
4 A IMPORTÂNCIA DO EMPREGO DE AERONAVES NAS AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DO CUSTO X BENEFÍCIO.....	48
4.1 Ocorrências Atendidas pelo Grupamento de Radiopatrulhamento Aéreo da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina – GRAER.....	49
4.2 Custo Operacional das Operações Aéreas por Hora de Voo nas Atividades de Segurança Pública.....	52
4.3 Tipos e Modelos de Aeronaves Adequadas para as Operações de Segurança Pública em Santa Catarina.....	56
4.4 Racionalização e Otimização do Emprego de Aeronaves em Segurança Pública: Possibilidades de Gestão.....	60
5 AVALIAÇÃO DA FORMA DE CONTRATO ADMINISTRATIVO NO EMPREGO DE AERONAVES EM SEGURANÇA PÚBLICA E SUAS IMPLICAÇÕES.....	61
5.1 Os Investimentos em Locação de Aeronaves para Operações em Segurança Pública.....	62
5.2 Análise Comparativa da Locação em Relação à Aquisição de Aeronaves Policiais e de Bombeiros.....	63
5.3 Estudo de Viabilidade Econômica do Emprego de Aeronaves.....	64
5.4 A Responsabilidade do Gestor na Administração das Atividades Aéreas em Segurança Pública.....	68
5.5 Considerações Finais.....	71
6 CONCLUSÃO.....	74
BIBLIOGRAFIA.....	76

1 INTRODUÇÃO

As forças policiais e de bombeiros no mundo e no Brasil cada vez mais se valem de novas tecnologias para cumprir suas atribuições institucionais. Esse grande aporte tecnológico vêm, notadamente, num momento em que as expressões de violência assumem as mais variadas e complexas dimensões.

Um dos recursos operacionais que vêm sendo empregado de forma exitosa é o aeronáutico: avião, helicóptero e até mesmo ultraleves, este último com algumas restrições legais e operacionais. A versatilidade e o alto poder de mobilidade desses recursos têm propiciado o salvamento de muitas vidas e o atendimento e apoio das mais variadas operações policiais.

O Estado pioneiro no emprego de aeronaves em ações policiais foi São Paulo. No ano de 1919, a Força Pública do Estado de São Paulo criou uma escola de aviação e durante a década de 20/30 empregou aeronaves em suas ações. Após a Revolução Federalista de 30, as aeronaves foram confiscadas pela União e, somente a partir da década de 1980, as polícias dos Estados, diante da necessidade, passam a instrumentalizar suas ações com o recurso aeronáutico. Ocorre que, a partir desse momento, evidenciaram-se as contingências de suas atribuições institucionais que lhes impingiam a necessidade de utilizarem outros recursos, sendo o meio aeronáutico muitas vezes o único capaz de prestar um atendimento de socorro ou de ação de segurança com efetividade, quer em razão das dificuldades de acesso ao local e urgência do atendimento, ou mesmo pela versatilidade nas operações policiais.

Nossa inspiração e paixão pela aviação policial decorrem de termos sido pioneiros dessa atividade no Estado de Santa Catarina e, em particular, na Chefia de Tripulação Operacional durante a Operação Veraneio 1986/1987. O tema para a presente pesquisa acadêmica intitula-se: **“Emprego de aeronaves nas atividades de segurança pública: locação ou aquisição?”**

Dessa forma, o presente trabalho teve sua origem na questão: a viabilidade de emprego de aeronaves nas atividades de segurança pública sob os aspectos operacional, econômico e jurídico deve estar vinculada aos princípios norteadores da Administração Pública?

Sim, a estrutura de segurança pública do Estado vem empregando aeronaves locadas em suas atividades, o que tem gerado custos que precisam ser reavaliados, tanto sob o aspecto operacional propriamente dito, como sob o aspecto do direito administrativo. Neste último caso, tendo como referência alguns dos princípios do regime jurídico administrativo constitucional, quais sejam:

- a) Supremacia do Interesse Público sobre o Privado.
- b) Indisponibilidade, pela Administração, dos Interesses Públicos.
- c) Princípio da Finalidade.
- d) Princípio da Razoabilidade.
- e) Princípio da Proporcionalidade.
- f) Princípio da Motivação.
- g) Princípio da Impessoalidade.
- h) Princípio da Responsabilidade do Estado por Atos Administrativos.
- i) Princípio da Eficiência.

Por esse viés, a análise do presente trabalho diz respeito à viabilidade de aquisição de aeronaves pela estrutura da Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão em Santa Catarina em substituição às que atualmente operam num sistema de contrato administrativo tipo “locação”.

De um lado, existem os aspectos positivos sobre a locação, com destaque a obrigatoriedade pela contratante de disponibilidade do equipamento aeronáutico ininterruptamente e a encampação pela contratada dos serviços de manutenção e de seu controle. Por outro lado, aponta-se subliminarmente a questão dos altos custos do contrato de locação, a dependência da celebração de um contrato e das formalidades decorrentes, a dependência e a vulnerabilidade institucional por não se ter uma frota aeronáutica própria.

O trabalho e as análises se revestem de importância pelo seu aspecto inovador e propositivo, no sentido de que seu objetivo geral é o de apresentar de forma fundamentada e sustentada cientificamente reflexões sobre possibilidades de modificações no emprego de aeronaves policiais e de bombeiros em Santa Catarina, notadamente quanto ao tipo de vínculo: contrato ou aquisição.

Ao longo do seu desenvolvimento pretende-se apontar as peculiaridades operacionais e administrativas do emprego de aeronaves na estrutura de segurança

pública em Santa Catarina, perpassando pela análise do tipo de equipamento aeronáutico, missões institucionais, custos, análise das ocorrências atendidas, e temas surgidos e que transversalmente possam ser importantes para a discussão e análise.

Sendo assim, o presente trabalho irá demonstrar, a partir do conjunto de análises anteriormente apontadas, que a aquisição de aeronaves é opção que atende tanto aos aspectos operacionais quanto às exigências jurídicas norteadas pelos princípios constitucionais/administrativos já supramencionados, incluindo à questão da economicidade dos recursos públicos.

Na estruturação do trabalho, no primeiro capítulo se fará um breve histórico sobre a aviação policial no Brasil e no mundo, levantando quais estados da federação são operadores de aeronaves em ações típicas de Segurança Pública, com destaque para a aviação policial em Santa Catarina, os resultados que têm sido obtidos, as vantagens e desvantagens de aeronaves sob o aspecto operacional.

O segundo capítulo irá se ater aos princípios norteadores da Administração Pública como balizadores da decisão sobre o emprego de aeronaves, notadamente no que se refere à compleição do ato administrativo: locação ou aquisição e suas implicações.

Após essas análises, no terceiro capítulo se fará um diagnóstico das ocorrências que são atendidas pelo Grupo de Radiopatrulhamento Aéreo da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina e pela Polícia Civil do Estado, numa análise georeferenciada e por períodos, demonstrando-se o custo x benefício das operações, a utilidade/efetividade desses atendimentos e, a partir desses dados, apontar os tipos de equipamentos aeronáuticos mais adequados para a execução dos atendimentos e de que forma poderia se fazer uma racionalização/otimização desses recursos e qual a frota ideal para atender as demandas de segurança pública e defesa do cidadão no Estado.

No quarto e último capítulo a análise recairá sobre os valores do contrato de locação das aeronaves no Estado de Santa Catarina para a estrutura da Polícia Militar/Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil, comparando-se com os custos estimados se as aeronaves fossem de propriedade do Estado, levando-se em consideração os valores totais da operação, exceto o pagamento da tripulação e hangaragem.

Nas considerações finais se trarão os resultados obtidos na pesquisa, apontando-se quais as alternativas indicadas para se melhorar os serviços das atividades policiais e de bombeiros que empregam aeronaves em suas ações.

O método utilizado será o dedutivo com pesquisa documental e análise de dados.

Transversalmente espera-se que a pesquisa contribua com novos conhecimentos capazes de subsidiar ações e decisões que tornem mais racionalizadas e melhor exeqüíveis as atividades aeronáuticas por parte de operadores públicos no âmbito da segurança pública. Isso porque já é necessidade inarredável o emprego desses recursos em apoio às ações de Segurança Pública, sem os quais não se pode olvidar que fica comprometida a segurança e a defesa do cidadão.

As reflexões produzidas com este trabalho vão além do senso comum sobre questões que dizem respeito à viabilidade do emprego de aeronaves em ações de segurança pública, pois se traduzem num meticuloso estudo sobre as possibilidades de operação, normas administrativas que balizam a rotina burocrática formal dos gestores e suas responsabilidades. Tudo no sentido de redundar em maior comprometimento com os direitos de cidadania e qualidade nos serviços prestados em favor da proteção e defesa do cidadão.

2 O EMPREGO DE AERONAVES EM AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Os instrumentos de defesa das sociedades estiveram historicamente ligados a algum tipo de “estrutura” de poder e, nesse propósito de resguardar a paz e promover a segurança, o homem se valeu de meios materiais: pedras, utensílios rústicos, arco e flechas, catapultas, armas brancas, armas de fogo, carroças, veículos, e.... aeronaves.

As novas tecnologias têm sido imprescindíveis no enfrentamento das novas modalidades de conflitos, muitas delas erigidas ao condão penal que diz respeito ao crime organizado, lavagem de dinheiro, alta incidência criminal em conglomerados urbanos, desastres, enfim, diante de uma conjuntura política, econômica e social que culmina na necessidade de controle social e intervenção do Estado, e que o emprego de aeronaves tem se mostrado um meio eficaz nesse enfrentamento cotidiano, como veremos a seguir, iniciando com uma breve análise histórica.

2.1 A AVIAÇÃO: HISTÓRIA, EVOLUÇÃO E FUTURO

Desde os tempos mais remotos os céus despertam interesse e fascínio nos homens, quer pela sua exuberância e infinitude, ou pelo sentido enigmático e emblemático da abóbada terrestre, ou ainda pelo desejo de se lançar sobre ele como aspiração máxima de liberdade, de sonhar e “voar” como os pássaros.

Os primitivos contemplavam a fumaça de seu fogo em comemorações e rituais, se inebriando com as imagens representadas nas sombras e significadas pela sua imaginação, bem como invejavam os pássaros em seus vôos, inflamando a sua vontade de “subir aos céus”.

Segundo Lenira Tabosa Pessoa, temos:

Nos primórdios da Humanidade, o homem, sentado em volta das fogueiras, via a fumaça evoluir-se para os céus. É possível que, naqueles momentos, haja nascido em seu íntimo o primeiro sonho de voar [...] (PESSOA, 1992, p. 11)

Nos conta a mitologia grega uma passagem entre Dédalo e seu filho Ícaro.

Dédalo, famoso arquiteto, teve sobre si a acusação de ter assassinado seu sobrinho e discípulo, Talos, lançando-o do alto de um rochedo. Acabou sendo banido de Atenas refugiando-se na Ilha de Creta, onde reinava Minos. No degredo, apaixonou-se pela escrava Náucrates de quem nasceu Ícaro. Quando Ícaro cresceu, inconformado com a prisão, engendrou uma fuga com seu pai, sabendo que isso somente seria possível pelos ares, dado o poderio naval de Creta. Foi então que construíram dois pares de asas de penas coladas com cera de abelhas. (PESSOA, 1992, p. 12)



Fig 1. Ícaro e Dédalo, por Charles Paul Landon
Fonte: Wikipédia



Fig 2. Queda de Ícaro (detalhe), de Pieter Brueghel, 1558: Ícaro bate-se na água e é ignorado
Fonte: Wikipédia

Por ocasião do dia da “fuga” Dédalo recomendou a seu filho Ícaro que não voasse muito alto, para que o sol não derretesse a cera das asas. Mas Ícaro, ao alçar vôo, inebriado pelas paisagens, voou, voou mais alto e “perto do sol” teve suas penas derretidas, vindo a cair no mar e morrer. O pai de Ícaro, Dédalo, tendo mais prudência e cautela, e voando de forma segura, conseguiu chegar à Sicília. (PESSOA, 1992, p. 12)

Muito embora lendária, a história reforça a aspiração humana em voar, o que vem a se tornar cada vez mais real com a Idade Média, notadamente com Leonardo da Vinci que passa a acreditar na idéia e iniciar na criação de projetos de máquinas, que permitissem ao homem “voar”. Aliás, foi Leonardo da Vinci, no século XV, quem primeiro teve a idéia de uma “máquina” que hoje concebemos como helicóptero.

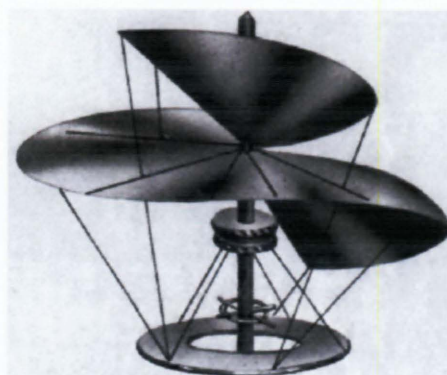


Fig 3 e 4. Planta e maquete de “máquina voadora” de Leonardo da Vinci
Fonte: Wikipédia

Numa breve digressão histórica, sabe-se que em 1783 os irmãos Jacques Etienne e Joseph Michel de Montgolfier lançaram na atmosfera o primeiro aeróstato da história da humanidade, ou seja, um balão cativo. Prosseguiram com as experiências no sentido de verificar se os céus tinham condições de vida, e um fato pitoresco registra isso:

Surgiu, então, a pergunta se a vida seria compatível com a altitude. Para responder à questão, os irmãos Montgolfier fizeram subir outro balão, levando um carneiro, um galo e um pato. Esse vôo chegou a 1.438 pés (432 metros) e durou 8 minutos. Ao serem trazidos de volta à terra, os “pássaros” estavam bem. Apenas o galo apresentava um ferimento na asa, mas testemunhas oculares afirmaram que o carneiro lhe tinha dado uma mordida antes da decolagem. Houve um regozijo muito grande entre os que presenciaram essa experiência, feita em Versalhes, na França. Era o dia 19 de setembro de 1783. (PESSOA, 1992, p. 14)

Antes dos irmãos Montgolfier sabe-se, muito embora sem registros oficiais, apenas mediante crônicas, que em 1709 um português, nascido no Brasil, Bartolomeu de Gusmão, à época colonial, fez um vôo não tripulado bem sucedido com um balão de ar quente, mas o invento teria permanecido fora do solo a 20 palmos e por apenas alguns instantes¹.

Voar já era possível e os experimentos continuaram, agora com a presença humana a contemplar e se fascinar com a beleza dos céus e das paisagens, numa nova revolução que, diminuindo as distâncias, viria a transformar para sempre as relações políticas, comerciais, as comunicações, a ciência e, lamentavelmente, também a guerra. É que de todas as descobertas e inventos humanos, a que teve e

¹ Fonte: <http://pt.wikipedia.org> > acesso em 20 de julho de 2007.

tem tido a maior repercussão até nossos dias tem sido a aviação, agora já em busca intergaláctica, de novos mundos, novas vidas, novos sonhos, novos ares.

No século XIX surgem os planadores, aparelhos capazes de voar sem motorização, apenas com as forças do vento. Em 1799 foi George Cayley, inventor inglês, quem desenhou um primeiro planador com um espaço para um piloto manobrá-lo. Segundo a wikipédia, “Cayley é considerado atualmente o fundador da ciência física de aerodinâmica, tendo sido a primeira pessoa a descrever uma aeronave de asa fixa”.

É a partir do ano de 1900 que os resultados práticos começam a surgir com relação à possibilidade de fazer uma aeronave que pudesse decolar e voar com meios próprios, e nesse contexto se destacam os Irmãos Wright. Sabe-se que “Orville Wrigth em 1903 tornou-se a primeira pessoa a voar em uma aeronave mais pesada que o ar, propulsionada por meios próprios”¹. A aeronave com que Orville voou era denominada *Flyer*.



Fig 5. Foto do primeiro vôo do Flyer em 17 de dezembro de 1903.
Fonte: ALMOND, 2002

Por essa época se tem notícia de dois franceses, os irmãos Louis e Jacques Bréguet, que constroem um protótipo de helicóptero e saem do solo por cerca de 5 centímetros. Outro Francês, Paul Cornu, avança no experimento e voa por 20 a 30 centímetros do solo com uma máquina de “asas rotativas”.

O nome do brasileiro Alberto Santos Dumont merece o justo e distinto destaque na criação de aeronaves. Esse entusiasta pela aviação mudou-se juntamente com seu pai para Paris, França, onde teria despertada essa paixão, inicialmente construindo balões (o *Brésil*).

¹ Fonte: <http://pt.wikipedia.org> > acesso em 20 de julho de 2007.

Segundo Nilson Thomé:

Entre um considerável número de pioneiros, que no final do século passado e no início deste, empregando os mais curiosos tipos de aparelhos, nas mais diversas formas e maneiras, tentavam o vôo independente, Santos Dumont destacava-se por suas seguidas, repetidas e insistentes tentativas e experiências, muitas frustradas, a partir de balões dirigíveis. (THOMÉ, 1985, p. 11)

Santos Dumont teve sucesso com alguns “equipamentos” e com outros nem tanto, pois inclusive sofreu alguns acidentes. Seu maior êxito foi o vôo público realizado em novembro de 1906, em Paris, com o famoso 14 Bis, percorrendo uma distância de 220 metros. Segundo a Wikipédia:¹

O 14-Bis, ao contrário do Flyer dos irmãos Wright, não precisava de trilhos, catapultas ou ventos contrários para alçar vôo, bem como teve muita cobertura da imprensa, de aviadores, e de organizações de aviação, e é por isso que este vôo é considerado por várias pessoas como o primeiro vôo bem sucedido de um avião. Quando este vôo foi realizado, o pouco conhecimento e o descrédito dado aos vôos dos Irmãos Wright pela mídia internacional fizeram com que o 14-Bis fosse considerado então pela mídia francesa o primeiro avião a decolar por meios próprios.

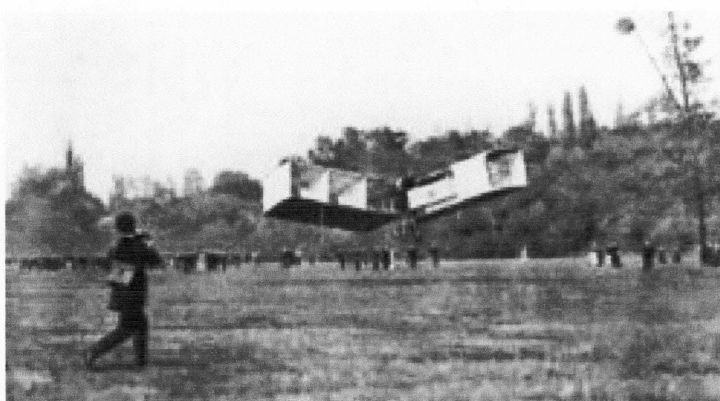


Fig 6. 1º vôo do 14 Bis realizado em 13 de setembro de 1906 por Alberto Santos Dumont
Fonte: ALMOND, 2002.

Esse fato nos é também historiado da seguinte maneira:

Foi no Campo de Bagatelle, na França, a 23 de outubro de 1906, que Santos Dumont conquistou a Taça Archdeacon com o seu aparelho 14-Bis ao voar a três metros de altura, percorrendo a distância de 60

¹ Fonte: <http://pt.wikipedia.org> > acesso em 20 de julho de 2007.

metros. O então incrível feito foi confirmado dias depois, a 12 de novembro de 1906, quando usou o mesmo 14-Bis, ainda no Bagatelle, para vencer um concurso instituído pelo Aéreo Clube da França: voou 220 metros, a seis metros de altura, durante 21 segundos. Estava inventado, testado e aprovado o avião! (THOMÉ, 1985, p. 11)

Alberto Santos Dumont é reconhecido como o inventor do avião na maior parte do mundo, muito embora nos Estados Unidos da América haja resistência com relação a esse reconhecimento, sendo os irmãos Wright creditados por eles, como os primeiros a voarem um avião motorizado.

Interessante a posição de Peter Almond a respeito disso:

Tuvieron que pasar tres años hasta que se registró oficialmente el primer vuelo en Europa, pilotado por el brasileño Alberto Santos Dumont, quien voló sobre suelo francés a bordo de otro planeador, el grotesco 14-bis, en noviembre de 1906. (ALMOND, 2002, p. 8).

Nesse momento surgem também avanços tecnológicos com relação a outros equipamentos aeronáuticos, com destaque para a construção dos grandes dirigíveis, em que o primeiro deles era muito mais capaz do que os aviões da época, o chamado Zeppelin, com grande capacidade de carga e de passageiros, cujo protótipo tinha 128 metros de comprimento e era impulsionado por motores tipo Daimler de 14,2 cv cada um deles. Foi idealizado pelo conde alemão Ferdinand Von Zeppelin.¹ Um desses dirigíveis, o Hildenburg, esteve no Brasil, e algum tempo depois sofreu um grave acidente com muitas pessoas mortas.

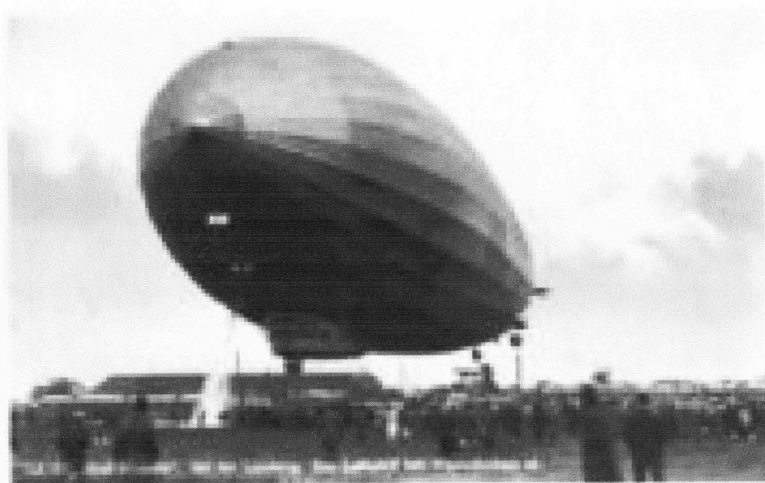


Fig 7. Dirigível Zeppelin
Fonte: Wikipédia

¹ Fonte: <http://pt.wikipedia.org> > acesso em 20 de julho de 2007.

Os dirigíveis se mostraram na sua época como um meio revolucionário no transporte das pessoas entre as nações. Apesar de suas sérias limitações de vôo, notadamente quanto a situações climáticas, tinha razoável capacidade de carga e mostrava-se até mesmo como um instrumento de “*glamour*” para aqueles que tinham condições de voar neles.

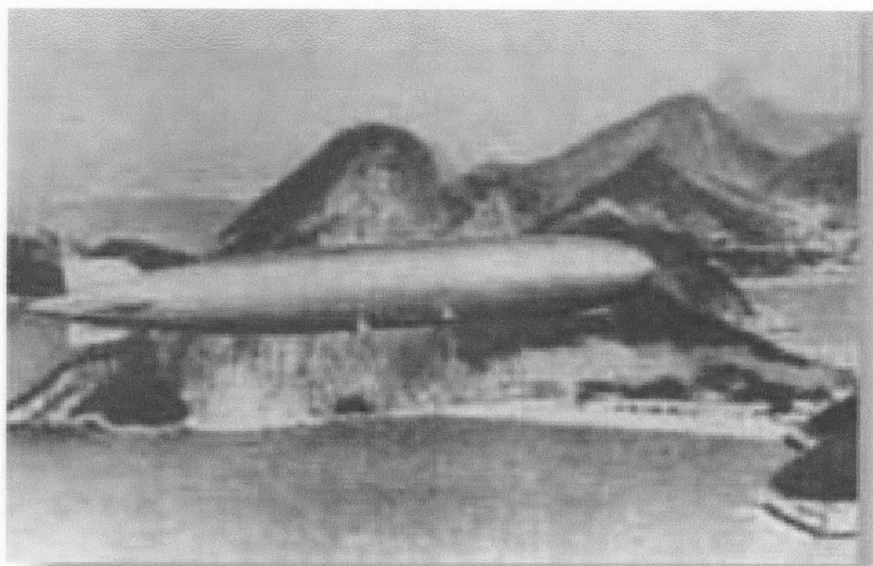


Fig 8. Dirigível Hildenburg, este último em sobrevôo ao Rio de Janeiro.
Fonte: Wikipédia

Além dos balões, dirigíveis, planadores e aviões, outro tipo de equipamento aeronáutico surge e é aperfeiçoado, o chamado avião de “asas rotativas”, ou mais comumente conhecido como helicóptero. O primeiro vôo realizado por um helicóptero aconteceu no ano de 1907, na França, por Paul Cornu, conforme visto, muito embora seu uso prático tenha ocorrido com a fabricação do conhecido Focke FA61, de fabricação alemã.¹

No Brasil a primeira operação com aeronaves ocorreu em Santa Catarina, em que o Ten Kirk do Exército Brasileiro atuava em apoio às operações terrestres durante a chamada Guerra do Contestado.² Lamentavelmente nesta mesma

¹ Fonte: <http://pt.wikipedia.org> > acesso em 20 de julho de 2007.

² Guerra do Contestado: “Contestado” era a designação dada à campanha de repressão aos fanáticos do Contestado, levada a efeito entre 1911 e 1915 por forças federais e estaduais. Entre as causas dessa luta figuram a questão de limites entre os Estados do Paraná e Santa Catarina, o abandono e atraso em que viviam os sertanejos, o afluxo de numerosos facínoras e foragidos da justiça, que se infiltravam entre os trabalhadores da ferrovia São Paulo – Rio de Grande em construção, e a presença do anacoreta João Maria, o Monge, cuja fama de santidade envolveu a credulidade do sertanejo.”(Enciclopédia Brasileira Globo. 13ª Edição. Volume IV. Porto Alegre: Editora Globo, 1974.)

operação o referido oficial veio a falecer no primeiro acidente aéreo de que se tem registro na história do país.

Aliás, na trajetória da aviação os acidentes tem feito parte dessa história, tendo de forma concorrente com sua evolução ocorrido uma série de preocupações nesse sentido, visando preservar danos humanos e materiais. Muito embora, sabe-se que por mais que sejam aperfeiçoados, o maquinário aeronáutico não é “infalível”.¹



Fig 9. Fotos de Combatentes da Guerra do Contestado, tendo em destaque o Ten Kirk (Oficial Aviador) e Ernesto Dariolli (Aviador), e ao fundo a aeronave que participou das operações em combate. Fonte: O Contestado, 1987.

No Brasil, durante a chamada “Guerra do Contestado”:

De início, o concurso da aviação seria empregado apenas em vôos de reconhecimento. Este era o esperado. O que foi também confirmado, depois, por Herculano Teixeira de D’Assunção: A aviação foi considerada como um precioso auxiliar para o serviço de reconhecimento nos sertões do Contestado, embora as continuadas e extensas florestas, altas e cerradas, constituíssem sérios empecilhos às aeronaves, por aqueles logares. (THOMÉ, 1985, p. 46)

¹ Segundo Giovanni de Paula, na monografia intitulada “Segurança de Vôo e Ação Policial”: “O crescimento da aviação enseja a articulação de mecanismos que tornem o transporte aéreo mais seguro. O número de incidência repetitivo de fatores contribuintes nos acidentes aeronáuticos alertam para a necessidade de se estabelecer mecanismos de prevenção, inserindo-se nesse contexto a estrutura Policial Militar e Policial Civil.”

No cenário internacional, a partir da década de 20 do século passado a aviação sofre significativos avanços, servindo como meio de transporte aéreo e serviços postais, ampliando-se as rotas aéreas, a ponto de em 1927 o americano Charles Lindbergh efetuar o primeiro vôo de cruzamento do atlântico num avião monomotor, voando de Nova Iorque a Paris. Com isso crescia e se desenvolvia a aviação quebrando fronteiras, aproximando pessoas e povos.

Mas, a aviação também foi e vem sendo empregada em guerras, o que decerto, se de um lado demonstrou a destemperança humana, por outro contribuiu também no desenvolvimento tecnológico. Senão vejamos:

Não muito tempo depois de ter sido inventado, o avião passou a ser usado para serviços militares. A tecnologia dos aviões avançou bastante durante a primeira guerra mundial. Logo no começo da guerra, aviões ainda carregavam apenas uma pessoa, o piloto, mas logo muitos deles tornaram-se capazes de carregar um passageiro extra. Engenheiros criaram motores mais poderosos, e criaram aeronaves cuja aerodinâmica era sensivelmente melhor do que as aeronaves pré-guerra. Para efeito de comparação, no começo da guerra, os aviões não passavam de 110 km/h. No final da guerra muitos já alcançavam 220 km/h ou até mais.¹

Os anos entre 1918 e 1939 são conhecidos como os anos de ouro da aviação, notadamente em razão do seu desenvolvimento. As tecnologias favoreciam a construção de aviões melhores, com maior autonomia de vôo, capazes de voar em maiores altitudes e com mais velocidade, além de mais seguros. É nesse período que surgem também os motores “a jato”, ou seja, sem hélices e com princípio de funcionamento baseado na ação e reação, portanto com características técnicas, com destaque para a leveza e potência útil muito mais vantajosa com relação aos antigos aviões com motores a pistão. Neste período também são desenvolvidos os aviões com motores chamados “turbo-hélice”.

Com relação às aeronaves de asas rotativas, os helicópteros, podemos citar:

[...] o primeiro vôo de um helicóptero completamente controlável foi demonstrado por Hanna Reitsch em 1937 em Berlim, Alemanha. No início dos anos 40, Igor Sikorski esteve na base do aparecimento do Sikorski R4. Em 1946, foi lançada a produção do Bell 47B, que atingia uma velocidade de 140 Km/h, com duas pessoas a bordo. Entretanto, nos fins dos anos 50, os helicópteros começam a especializar-se e a desenvolver-se, atingindo velocidades de 260 km/h, com até 44 lugares.² (grifo nosso)

¹ Fonte: <http://pt.wikipedia.org> > acesso em 20 de julho de 2007.

² Fonte: <http://pt.wikipedia.org> > acesso em 01 de agosto de 2007.

Pela sua versatilidade e características operacionais, como por exemplo, o chamado “vôo pairado” e necessidade de pequenos espaços para pousos e decolagens, o helicóptero tem se mostrado um equipamento de alta capacidade em operações típicas de segurança pública, desde aos atendimentos de socorro público às operações policiais propriamente ditas.

A evolução das aeronaves tipo helicópteros, também chamadas de “asas rotativas” em razão das suas “pás” funcionarem como asas, tem possibilitado a sua utilização nas mais variadas áreas além do transporte e segurança pública, como por exemplo nas Forças Armadas, como instrumento de vigilância e combate, em empresas privadas que trabalham com geoprocessamento do solo, em fiscalização de fiação de energia elétrica, em transporte de cargas externas ou monitoramento ambiental.

Agora, não se pode olvidar que o campo da segurança pública tem se demonstrado como um dos mais ágeis e eficazes recursos.



Fig 10 e 11. Operações com helicópteros
Fonte: ALMOND, 2002.

Já a era do jato implicou então na transposição de barreiras, mudando significativamente a história da aviação civil.

Aviões que se destacaram, por exemplo, foram o Concorde, já inoperante, mas que fez parte de uma era dos chamados vôos comerciais supersônicos.

Sobre a transposição da barreira do som:

Há 60 anos, o piloto Chuck Yeager desfazia um mito. Ao acelerar seu Bell XS-1 a mais de 1226 km/h, ele rompeu a imaginária barreira do som. [...] Á da II Guerra Mundial e maior piloto de testes da história da força aérea dos Estados Unidos, o hoje general Charles "Chuck" Yeager continua voando aos 84 anos nos mesmos P-51 Mustang, que em 1944, com apenas 21 anos, ele pilotou nos céus da Alemanha, derrubando 11 inimigos, sendo cinco numa única missão. [...] Ainda se duvidava se isso seria possível naquele 14 de outubro de 1947, quando, 15 mil metros acima do deserto da Califórnia, Chuck Yeager soltou o XS-1 do bombardeiro B-29 que o rebocava e acelerou. Com sua asa em V, que reduz o arrasto, a forma aerodinâmica de uma bala de metralhadora e um motor a jato capaz de produzir potência necessária, o XS-1 tinha as inovações fundamentais para superar finalmente a velocidade do som. (Diário Catarinense, Caderno Especial, p. 3, de 29 de outubro de 2007)

Destaca-se também o êxito do Boeing 707, conhecido no Brasil como "sucatão" e ex-integrante da frota presidencial, foi o primeiro modelo à reação a ser usado nos Estados Unidos e surgido no ano de 1954, que representou novos rumos para a aviação. A partir daí surgem outras aeronaves como o Boeing 747, maior aeronave da aviação comercial do mundo, até recentemente a empresa Airbus lançar o A-380, ainda em fase de testes mas que passou a ser o maior avião de passageiros do mundo, com 73 metros de comprimento, 79,75 metros de envergadura (largura entre ponta das asas) 24,1 metros de altura, peso vazio de 308 toneladas e tendo capacidade para 555 passageiros em sua versão standart ou 850 passageiros na versão dos assentos em classe turística.

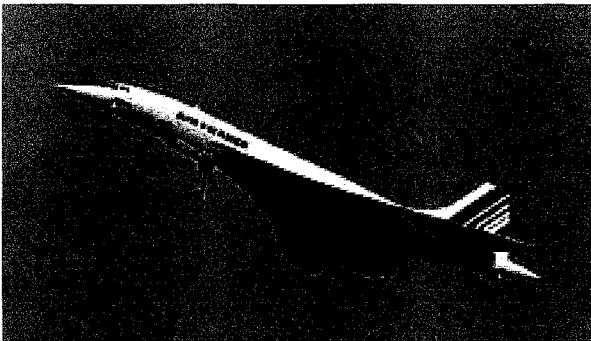


Fig 12. Concorde
(supersônico de passageiros)
Fonte:Wikipédia



Fig 13. A-380 Maior avião de passageiros
do mundo
Fonte: Wikipédia

A corrida espacial iniciou com a chamada "guerra fria", e hoje as novas tecnologias na busca de "novos mundos" adquirem contornos que vão além da dimensão belicista, muito embora esta esteja ainda presente como no caso da atual

discussão sobre o escudo antimísseis a ser instalado na Europa pelos norte-americanos e que tem sido rechaçado pela Rússia, mas os horizontes se abrem para outras perspectivas, como o turismo espacial, defesa contra asteróides, descoberta de vidas em outros planetas, enfim, desperta-se para a necessidade o uso das novas tecnologias em termos de “vôo”, que se coadunem com a própria necessidade de sobrevivência futura da humanidade.

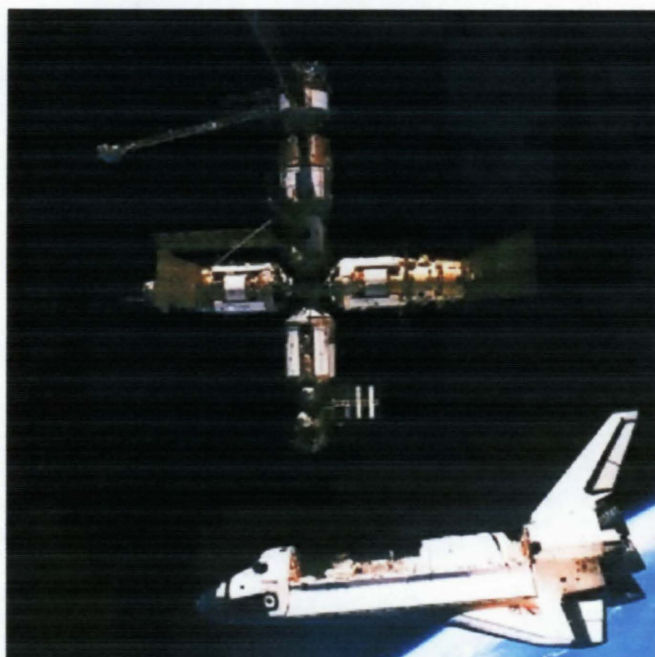


Fig 14. “Ônibus” espacial
Fonte: Wikipédia



Fig 15. Lançamento em Cabo Canaveral (EUA)
Fonte: Wikipédia

Essas considerações iniciais visam tão somente apresentar e contextualizar o tema sobre as possibilidades das novas tecnologias no campo da aviação e, no que tange ao contexto deste trabalho de pesquisa acadêmica, terá por escopo demonstrar a amplitude de possibilidades do recurso aeronáutico nas mais variadas dimensões da ação humana, mais especificamente na área da segurança pública e defesa do cidadão, que passaremos a tratar a seguir.

2.2 O EMPREGO DE AERONAVES EM AÇÕES TÍPICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

As aeronaves de asas rotativas, os helicópteros, passaram a ter cada vez maior importância no mundo moderno, e vários foram os motivos para isso, desde a

questão da facilidade do transporte diante do caos das vias terrestres, acessibilidade a locais remotos e de difícil topografia, rapidez e notável potencial de mobilidade.

A Revista Avião Revue nos adianta:

O Brasil ocupa hoje uma posição de destaque no cenário mundial quando o assunto é asas rotativas. De acordo com dados da Abraphe – Associação Brasileira de Pilotos de Helicópteros -, em 2007 o país detém a sétima maior frota civil, ficando à frente de importantes nações, como Alemanha, Itália e Rússia. Nos últimos 10 anos, o crescimento dessas aeronaves em todo o mundo foi exorbitante. Em 1996, o Brasil contava com 547 helicópteros. Hoje eles são mais de 1040. (Revista AVIÃO REVUE, setembro 2007, pp. 54-55).

É notável a distribuição da frota de helicópteros no Brasil por região e Estado, conforme nos mostra a tabela abaixo:

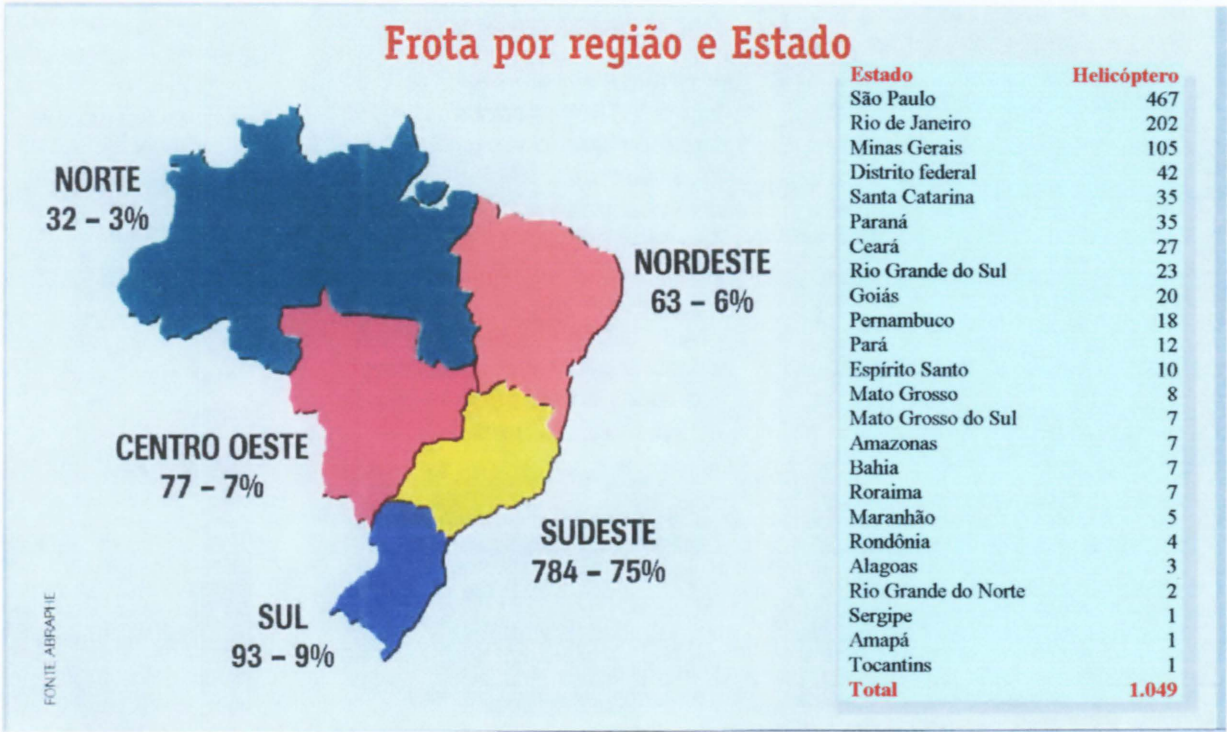


Fig 16. Frota de helicópteros por região e Estado
Fonte: Revista Avião Revue, setembro/2007, p. 55

E a história do emprego de equipamentos aeronáuticos em operações típicas de polícia e de bombeiros teve início em meados do século passado, tendo como país percussor os Estados Unidos, com destaque para o Departamento de Polícia de Nova Iorque e o Departamento do Condado de Los Angeles.

Ocorre que as características dessas regiões, como o relevo, a densidade populacional, a extensão e topografia do terreno aliado a questões sociais, dentre

outros aspectos, favoreciam a ocorrência de muitos delitos, principalmente os furtos, o que tornava na maior parte dos casos infrutíferas as ações policiais realizadas pelos meios terrestres, daí a recorrência ao emprego de aeronaves nessas ações.

E a primeira aeronave de asas rotativas a ser empregada em operações policiais, pelas suas excelentes características operacionais, foi o conhecido Bell 47 G, conforme figura abaixo:



Fig 17. Helicóptero Bell 47 G

Fonte: <http://aerofiles.com/bell-47g5.jpg> > acesso em 15 de agosto de 2007

Dada a sua versatilidade e nível de operacionalidade, essa aeronave passou a ser empregada pelas polícias também em missões de socorro público, e não apenas em missões de patrulha policial, inclusive no auxílio a combate a incêndios em áreas montanhosas.

As Forças Armadas Americanas empregaram esse mesmo equipamento na guerra da Coreia e do Vietnam em missões de socorro e misericórdia, e no Brasil foram empregadas até início da década de 90 pela Força Aérea Brasileira. Apenas para acrescentar, a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais empregou esse tipo de equipamento no início de suas ações operacionais e na formação de pilotos até o ano de 1998. Algumas escolas de pilotagem ainda hoje utilizam o famoso “Bell 47”, conhecido como o helicóptero “bolha” pelo seu *design*.

Com o aperfeiçoamento das aeronaves de asas rotativas e o surgimento de helicópteros com motores à reação em substituição aos antigos, com motores a pistão, a aviação policial tornou-se mais segura, pois reduziu-se significativamente o risco de panes em motores e de acidentes.

Outros países também passaram a incorporar essa nova filosofia de atuação policial, o emprego do apoio aéreo, entre os quais destacamos a França em 1954, que contava com um Bell 47 e já em 1957 contava com 12 aeronaves, o México que em 1993 contava com aproximadamente 100 aeronaves, o Chile que criou em 1948 o “Club Aéreo de Carabineros de Chile” que atualmente possui uma frota de 12 helicópteros BO 105 e 01 helicóptero BK 117, modelos semelhantes ao da figura abaixo.



Fig 18. Canadian Coast Guard BO 105
Fonte: Wikipédia



Fig 19. German Police – BK 117
Fonte: Wikipédia

Destarte, as contingências do mundo moderno e a sociedade do risco fazem com que cada vez mais as estruturas responsáveis pela segurança pública busquem novas tecnologias para fazer frente às inúmeras possibilidades de eventos, da criminalidade aos atos de terrorismo, desastres naturais e humanos, tendo sido demonstrado que o equipamento aeronáutico é um dos grandes aliados nessa “batalha” em favor da vida.

Portanto, o emprego de equipamento aeronáutico em operações típicas de polícia e de bombeiros já é uma necessidade disseminada mundo afora, podendo-se afirmar até mesmo de sua imprescindibilidade em muitas situações em que outros meios convencionais mostram-se hipossuficientes para se efetuar os atendimentos.

2.3 TIPOS E MODELOS DE AERONAVES PARA EMPREGO EM AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

As peculiaridades das ações em segurança pública, que vão desde ações de prevenção, repressão e controle da criminalidade, até às ações de socorrimento

público, enseja todo um aparato humano e de infra-estrutura física e tecnológica que faça frente às crescentes demandas e necessidades humanas, nesse contexto se insere o equipamento aeronáutico.

Mas afinal, de qual equipamento aeronáutico se está referindo?

Nessa análise perpassa uma série de questões referentes ao tipo de operação, condições climáticas, espaço territorial, topografia da região, tipo de missão, análise do geoprocessamento referenciado de ocorrências.

Assim, muito embora o recurso aeronáutico que tem se mostrado mais eficiente seja o de asas rotativas, ou seja, o helicóptero, aviões também tem sido empregados com sucesso em várias missões típicas de segurança pública.

Com relação à característica dessas aeronaves, em missões de salvamento, por exemplo, as condições ideais mínimas é de um equipamento de médio porte, com potencial de carga útil capaz de transportar seis pessoas, muito embora uma operação possa ser efetuada, em casos extremos, com aeronave somente com um passageiro e um tripulante, caso do famoso Bell 47, conforme já visto.

Importa perceber que o recurso aeronáutico pode ter múltiplas características e configurações e que, portanto, o operador deverá sopesar, dentre outras, destacadamente a relação custo x benefício para otimizar seu emprego, sem que isso venha a prejudicar o aspecto da segurança de voo.

Dessa forma, uma aeronave de asa fixa – avião - e de pequeno porte, com capacidade para apenas dois tripulantes pode ter a mesma eficácia com muito mais economia que um equipamento de médio porte em operações de natureza ambiental, de radiopatrulhamento ostensivo de trânsito rodoviário, de levantamento de áreas de desastres naturais, ou outras que se referem à vigilância e/ou levantamentos.

As imagens muitas vezes “falam por si”, razão pela qual selecionamos operadores públicos com seus tipos de equipamento e configurações no mundo, no Brasil e em Santa Catarina:



Fig 20. Helicóptero de Resgate
Fonte: <http://br.fotolia.com/search.php?offset=4&ca=006002002&k>



Fig 21. Helicóptero Marinha do Brasil
Fonte: Wikipédia



Fig 22. Helicóptero da PMSC
Fonte: PMSC/GRAER



Fig 23. Helicóptero da PMSP
Fonte: PMSP

2.4 OPERADORES DE AERONAVES EM AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E EM SANTA CATARINA

As necessidades no campo da Segurança Pública fizeram com que a partir da década de 70 se retomasse a utilização e emprego de aeronaves em suas ações. Essa necessidade decorreu de grandes desastres como os incêndios nos Edifícios Andraus e Joelma em São Paulo, enchentes e secas pelo país afora, aliado ao crescente e cada vez mais acintoso índice de violência e de criminalidade.

A Coordenadoria Geral de Operações Aéreas – CGOA – juntamente com o Serviço Aéreo Policial, no Rio de Janeiro, foram os órgãos precursores, criados na década de 70, no emprego de helicópteros nas atividades policiais e de defesa civil no Brasil. A partir desse momento outras instituições passaram a despertar para a importância desse recurso em suas ações.

Tanto em missões de polícia como de bombeiros, o helicóptero tem se mostrado um equipamento muitas vezes imprescindível, quando outros recursos não conseguem atingir os mesmos resultados e com a mesma e, muitas vezes, necessária eficiência e rapidez.

Atualmente as aeronaves utilizadas em segurança pública estão assim distribuídas pelo país:

Estado	Entidade	Frota		
Alagoas	Gabinete Militar	* 01 - Bell 206L		
Amapá	Sec. Seg. Pública	*** 01 - AS 350BA		
Bahia	Polícia Militar	02 - AS 350B2	02 - AMT 200SO (AF)	
Brasília	Polícia Militar	01 - AS 350B	01 - AS 350B2 (Detran - Opera com a PM)	
	Bombeiro Militar	01 - EC 135	01 - Cessna 210 (AF)	
	Polícia Civil	01 - AS 350B2	01 - AS 350BA	
Ceará	Polícia Militar	01 - HB 350B	02 - AS 350B2	
Espírito Santo	Polícia Militar	01 - AS 350B2	01 - BK 117C1	
Maranhão	Sec. Seg. Pública	02 - Bell 206	02 - Cessna 210 (AF)	
Mato Grosso	Polícia Militar	01 - AS 350B2	01 - Cessna 210 Cinturion	
		01 - HB 350B	* 01 - Cessna 210 Cinturion	
M. G. do Sul	Polícia Militar	02 - Cessna 210 (AF)	01 - Cessna 185 (AF)	02 - EMB 110 (AF)
		01 - EMB 810 (AF)	01 - Beechcraft 58 (AF)	
Minas Gerais	Polícia Militar	06 - AS 350B2	01 - King Air (AF)	02 - AS 350B2
	Polícia Civil	02 - AS 350B2	01 - EMB 721B (AF)	
		01 - EMB 110 (AF)	** 01 - C182 (AF)	
	Bombeiro Militar	01 - Cessna 210 (AF) * 01 - AS 350B2 (Helicóptero comprado esperando entrega)		
Pará	Polícia Militar	01 - AS 350B2	02 - AMT 200S (AF)	
Pernambuco	Polícia Militar	01 - AS 350B2		
Rio de Janeiro	Polícia Militar	03 - AS 350B2	01 - Baron 58 (AF)	
	Bombeiro Militar	02 - AS 350B2	01 - AT802F (AF)	* 01 - MK2 Corsário (AF)
		* 01 - AS 350BA	01 - MK2 Corsário (AF)	
	Polícia Civil	01 - AS 350B3	01 - AS 350BA	
	Coo. Mil Gab. Civil	01 - S76	02 - AS 350BA	* 01 - AS 355
R. G. do Norte	Sec. Seg. Pública	01 - AS 350B2		
R. G. do Sul	Brigada Militar	01 - MD 500E	01 - EMB 710 (AF)	01 - EMB 810 (AF)
		01 - AS 350BA	01 - AMT 600 (AF)	01 - BE 35 (AF)
		01 - HU 30C	01 - PA 23 (AF)	01 - EMB 711 (AF)
		01 - HU 30CB	02 - AMT 200 (AF)	
Rondônia	Polícia Militar	* 01 - R22 (indisponível desde 1997)		
Santa Catarina	Polícia Militar	*** 02 - AS 350B	** 01 - Corisco (AF) (Em manutenção)	
	Polícia Civil	*** 01 - R 44		
São Paulo	Polícia Militar	01 - AS 350B	07 - AS 350B2	01 - BE 36 (AF)
		01 - AS 350BA	02 - C210L (AF)	01 - EMB 810 (AF)
	Polícia Civil	01 - AS 355	01 - HB 50B	01 - AS 350BA
Sergipe	Polícia Militar	*** 01 - AS 350B2 (rescindido o contrato e em processo de locação)		

* Aeronaves fora de operação ** Aeronaves operadas sobre condições de fiel depositário *** Aeronaves locadas

Atualizado em setembro de 2007.

Helicópteros: 64

Aviões: 32

Experimentais: 07

Total: 103 aeronaves

Somente para exemplificar e reforçar ainda mais sobre a sua importância nas atividades de segurança pública, o meio aeronáutico chegou a ser utilizado a partir da década de oitenta em algumas ações do crime organizado para resgatar presos, sendo o mais famoso caso, a tentativa de resgate do famoso traficante do Rio de Janeiro conhecido como “escadinha”. Essa tentativa terminou num acidente no interior do presídio com a morte do piloto da aeronave, que inclusive era conhecido como Cmt “Frias”, que havia participado da primeira operação com aeronaves em Santa Catarina, na Operação Veraneio de 1986/1987.

As características do Brasil, país tropical, de extensa faixa litorânea, de um lado com muitas matas, florestas e regiões protegidas ambientalmente, e por outro com grandes conglomerados urbanos fez com que a frota tivesse também uma diversificação, conforme quadro apresentado acima.

Em Santa Catarina, o órgão precursor na atividade de aviação policial e de bombeiros foi a Polícia Militar, isso nos idos dos anos 80, em que se efetuou a locação de uma aeronave tipo Bell 206 – Jet Ranger, durante a chamada “Operação Veraneio” que se desenvolve no Estado de Santa Catarina sazonalmente, durante o período de verão, em que ocorre um grande afluxo de turistas ao litoral do Estado.

Dado o êxito dessa operação, que inclusive contou com esse pesquisador como chefe das equipes de tripulantes operacionais, se fortaleceu a importância de se ter o recurso aeronáutico em apoio às ações de polícia e de bombeiros.

Abaixo, algumas fotos da época:



Fig 24. Helicóptero PMSC
Fonte: PMSC



Fig 25. Helicóptero PMSC
Fonte: PMSC



Fig 26. Helicóptero PMSC
Fonte: PMSC

Nos anos seguintes passou-se a alugar aeronaves durante o verão- Operação Veraneio - e a partir do ano de 1996 as aeronaves (duas) passaram a permanecer o ano inteiro disponíveis para atuação em missões de socorro e de polícia. Cria-se o Grupamento de Radiopatrulhamento Aéreo da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, que hoje possui duas bases operacionais, uma em Florianópolis e outra em Joinville, com potencial de mobilização para todo o Estado de Santa Catarina.

No próximo capítulo trataremos sobre os princípios norteadores da Administração Pública que possam dar sustentação e legitimidade à decisão sobre o emprego de aeronaves, notadamente quanto à forma de contrato: compra ou locação.

3 OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO BALIZADORES DA DECISÃO SOBRE EMPREGO DE AERONAVES: AQUISIÇÃO OU LOCAÇÃO

No capítulo anterior, além de um esboço sobre a história da aviação, apresentou-se e dimensionou-se o emprego de aeronaves em ações de segurança pública. Neste capítulo trataremos das questões jurídicas correlatas ao tema.

A administração pública tem despontado como atividade típica do Estado, imprescindível a realização de suas finalidades nas mais diferentes áreas, dentre as quais cita-se a saúde, educação, habitação, infra-estrutura urbana e rural, meio ambiente e a **Segurança Pública**.

Com a evolução do chamado “Estado Liberal Moderno”, os instrumentos balizadores das atividades da Administração e de seus agentes tem limitado a discricionariedade administrativa, ou seja, ao administrador incumbe o respeito a um conjunto de princípios e regras cuja infração poderá levá-lo à responsabilização inclusive no espectro penal.

Disso decorre a necessidade em se fazer uma análise sobre os Princípios Norteadores da Administração Pública no que tange à viabilidade do contrato administrativo de locação de aeronaves à luz do Direito Administrativo.

3.1 O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

A Administração Pública atua como um sistema denominado Regime Jurídico Administrativo, o qual possui uma série de especificidades que visam a um tempo tornar mais célere e efetiva a prestação do Estado ao administrado e por outro relevar juridicamente suas ações submetendo-as ao campo do Direito Público denominado Direito Administrativo. Sob esse aspecto o regime jurídico administrativo tutela um dos interesses mais legítimos da sociedade: a prestação dos serviços públicos.

A especificidade desse campo do Direito Público se desdobra em dois princípios fundamentais:

- a) o da supremacia do interesse público sobre o privado;
- b) o da indisponibilidade, pela administração, dos interesses públicos.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público Sobre o Privado faz decorrer uma série de conseqüências fáticas e jurídicas, a medida em que releva a um primeiro plano o interesse das coletividades nas relações entre o poder público e o administrado.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, esse princípio:

Significa que o Poder Público se encontra em situação de autoridade, de comando, relativamente aos particulares, como indispensável condição para gerir os interesses públicos postos em confronto. Compreende, em face da sua desigualdade, a possibilidade, em favor da Administração, de constituir os privados em obrigações por meio de ato unilateral daquela. Implica, outrossim, muitas vezes, o direito de modificar, também unilateralmente, relações já estabelecidas. (MELLO, 1999, p. 31)

Ocorre que o Estado na busca da realização do bem comum não cede à vontade ou à disposição criada por particulares ou por outras entidades, pois o regime jurídico a que se subordina é o de Direito Público, que lhe dá prerrogativas muito mais amplas para que possa exercer sua função administrativa.

Esse princípio, por si só, limita a ação do administrador público e de seus agentes, buscando-se evitar a confusão entre o público e o privado, catalisando os esforços da administração em favor de “todos” e não de “alguns”.

Com relação ao Princípio da Indisponibilidade pela Administração dos Interesses Públicos, implica em que não se poderá dispor de bens ou interesses do administrado em favor de particulares segundo um mero ato de vontade e sem respaldo jurídico. Na realidade o titular de bens públicos é o Estado, e não seus agentes.

Nesse sentido, o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello novamente nos auxilia:

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*. (Mello, 1999, p.36)

Este princípio obsta a manipulação na gestão da coisa pública em causa

própria ou em favor de terceiros, pois o administrador público tem um papel meramente instrumental, subordinado à lei, devendo atuar segundo políticas públicas vinculadas aos interesses públicos.

A observância dos princípios reveste-se de fundamental importância, à qual devem se submeter todas as leis. Hely Lopes Meirelles, acentua:

O conceito de Direito Administrativo Brasileiro, para nós, sintetiza-se no **conjunto harmônico de princípios jurídicos** que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado. (MEIRELLES, 1993, p. 29) (grifo nosso)

Temos ainda os outros princípios que tem também sua importância e que são de observância obrigatória por parte da administração e do administrador público, quais sejam: Finalidade, Razoabilidade, Proporcionalidade, Motivação, Impessoalidade, da Responsabilidade do Estado por Atos Administrativos e o Princípio da Eficiência. Vejamos rapidamente cada um destes:

- a) Finalidade: é promoção do bem-estar social num sentido de satisfação das demandas que digam respeito às necessidades dos administrados.
- b) Razoabilidade: a catalização de esforços e os investimentos deverão ser justificados pelas demandas coletivas.
- c) Proporcionalidade: contido na necessidade de ser diligente e agir com zelo na realização da prestação dos serviços públicos.
- d) Motivação: a realização dos atos e negócios públicos impende que haja conveniência e necessidade na sua realização.
- e) Impessoalidade: os atos administrativos independem da mera “vontade” do administrador, mas devem estar balizados e em conformidade com o interesse público e social, bem como não devem visar a promoção pessoal do administrador público.
- f) Da Responsabilidade do Estado por Atos Administrativos: a responsabilidade da Administração Pública é legal e técnica pela execução e prestação dos serviços públicos. Qualquer ato lesivo ao administrado gera a responsabilidade do Estado de indenizar o prejudicado, é o que se chama “Teoria do risco administrativo”. (MEIRELLES, 1993, p. 555). Nesse princípio

pode-se enquadrar também o dever de probidade da conduta do Administrador Público. MEIRELLES é enfático ao afirmar que:

[...] o ato administrativo praticado com lesão aos bens e interesses públicos também fica sujeito a invalidação pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário, por vício de improbidade, que é uma ilegitimidade como as demais que nulificam a conduta do administrador público. (MEIRELLES, 1993, p.92)

- g) Eficiência: é o que exige do administrador público a realização de suas atividades com presteza, busca da perfeição e de um bom rendimento. É consectário dos demais princípios que buscam, exatamente, dar eficiência às prestações dos serviços públicos, disponibilizada aos administrados em todos os níveis de governo.

Todos esses princípios básicos da Administração Pública visam a dar sustentação jurídica e um padrão de atos de governo verdadeiramente compatíveis com um Estado Democrático de Direito, os quais, por essa razão, vinculam-se à Constituição da República Federativa do Brasil, aos Princípios Constitucionais da Administração, conforme veremos a seguir.

3.2 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou alguns princípios indispensáveis para a consecução dos objetivos de um Estado Democrático de Direito, e ao fazê-lo erigiu a bem jurídico de grandeza das mais relevantes o que diz respeito ao regime jurídico administrativo, à Administração Pública.

Consta no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** [...] (grifo nosso)

Quis o legislador constitucional relevar as ações administrativas no que tange a sua finalidade, regularidade e probidade, estabelecendo princípios a nortear a atividade do Estado no sentido de propiciar além de um bom serviço ao administrado, também a sua participação num Estado Democrático de Direito.

E quando se fala em princípios, torna-se oportuno os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, que assevera:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa ingerência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (MELLO, 1999, p. 451)

Os princípios do Direito Administrativo não se exaurem nas normas constitucionais, pois estas, enquanto princípios, servem para dar sustentação jurídica aos demais institutos e normas legais, ao lado das demais enunciações que têm o mesmo caráter.

Odete Medauar nos ensina:

No Direito Administrativo, os *princípios* revestem-se de grande importância. Por ser um direito de elaboração recente e não codificado os princípios auxiliam a compreensão e consolidação de seus institutos. Acrescente-se que, no âmbito administrativo, muitas normas são editadas em vista de circunstâncias de momento, resultando multiplicidade de textos, sem reunião sistemática. Daí a importância dos princípios, sobretudo para possibilitar a solução de casos não previstos, para permitir melhor compreensão dos textos esparsos e para conferir certa segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres. (MEDAUAR, 2002, p.147)

Essa base principiológica visa evitar o excesso ou abuso do poder por parte do agente público, quer agente político ou agente administrativo, que muitas vezes encontra-se escamoteado por práticas que não representam a vontade do Estado e da sociedade, mas sim como expressão de um interesse ou sentimento pessoal ou corporativo.

E quando se trata de um ato administrativo com a compleição de um “Contrato Administrativo”, como o é o caso do objeto desse trabalho que se refere à análise da melhor opção entre a locação e aquisição de aeronave para emprego em

ações típicas de segurança pública, impinge se entender a dimensão dos princípios norteadores da Administração Pública para que se evite a responsabilização do agente público por desperdício de dinheiro público, por exemplo.

Esse argumento encontra esteio no pensamento de Hely Lopes Meirelles:

O uso do poder é prerrogativa da autoridade. Mas o poder há de ser usado normalmente, sem abuso. Usar normalmente do poder é empregá-lo segundo as normas legais, a moral da instituição, a finalidade do ato e as exigências do interesse público. Abusar do poder é empregá-lo fora da lei, sem utilidade pública. O poder é confiado ao administrador público para ser usado **em benefício da coletividade administrada**, mas usado nos justos limites que o bem-estar social exigir. (MEIRELLES, 1995, p. 94) (grifo nosso).

Portanto, depreende-se que num Contrato Administrativo um dos aspectos mais imperiosos a se considerar é a questão da economicidade e dos benefícios para o Estado e Sociedade do ato e de suas conseqüências no que tange à finalidade, ou seja, do seu objetivo maior que é a realização do bem-estar da comunidade administrada, sob pena de desvio de poder. (LAZZARINI, 1999, p. 34)

A importância das normas constitucionais reside na imposição genérica de limites ao administrador Público, sem o que seus atos perdem legitimação, carecem de efeitos sustentáveis, tornam-se viciados, podendo se configurar em ilícito administrativo ou mesmo penal mediante os instrumentos de controle da Administração Pública e consoante sua organização, assuntos que serão tratados nos próximos tópicos.

3.3 A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – AS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

A forma de organização administrativa no Brasil está umbilicalmente ligada aos preceitos e ditames constitucionais, que lhe dá as bases e lhe fixa as respectivas competências nas esferas federal, estadual e municipal, isso porque na concepção republicana prevista em nossa Carta Magna tem-se uma estruturação no poder político com autonomização administrativa e, em decorrência disso, níveis de Administração: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Essa autonomia é relativizada pelo espectro de atribuição institucional, pela competência de cada ente ou pessoa jurídica de direito público interno – União,

Estados, Distrito Federal e Municípios - como dito, previsto na Constituição da República Federativa do Brasil, ou seja, há uma sujeição à concepção federativa de governo, razão pela qual torna-se oportuno o que nos diz Odete Medauar a respeito desse assunto:

Dentre os desdobramentos da autonomia política que lhes é conferida pela Constituição Federal estão a auto-administração e autolegislação, as quais, combinadas, significam independência para exercer suas atividades administrativas e legislar nessa matéria, no que for atinente a respectiva competência. Mas, em matéria administrativa, existem normas de aplicação comum a todos esses níveis; é o caso dos princípios e preceitos sobre Administração Pública integrantes do capítulo assim denominado, pois o art 37, *caput* assim o determina. Tais preceitos também incidem sobre as atividades administrativas do Legislativo e do Judiciário, conforme prevê o mesmo artigo e sobre atividades administrativas de quaisquer instituições não enquadradas na estrutura de nenhum dos três poderes (como por exemplo: o Ministério Público e os Tribunais de Contas).

Também se aplicam a todas as estruturas administrativas muitas leis federais, editadas pela União em virtude da competência outorgada pela Constituição; é o caso da lei de licitações e da lei de concessões, no tocante às suas normas gerais, e o da legislação sobre desapropriação. (MEDAUAR, 2002, pp. 52 – 53)

E dentro dessa ordem constitucional-administrativa insere-se a atividade de polícia, que possui suas peculiaridades e especificidades próprias na busca da manutenção da ordem social e do bem comum, a qual é delegado o chamado “Poder de Polícia” para que instrumentalize ações para atingir seus objetivos. Sobre isso Álvaro Lazzarini nos esclarece:

É missão a ser desenvolvida por meio de uma legislação adequada, instituições e serviços capazes de controlar, ajudar e regular as atividades privadas e individuais da vida nacional, fazendo-as convergir para o bem comum, pois a segurança das pessoas e dos bens é o elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana. (LAZZARINI, 1999, p. 50)

Percebe-se que a competência administrativa não tem o condão de distender a discricionariedade de qualquer ente ou agente público, devendo, portanto, seus atos serem vinculados aos princípios constitucionais já citados e aos outros princípios norteadores da Administração Pública - Finalidade, Continuidade, Presunção de Legalidade e Veracidade, dentre outros -, ou seja, deverão ser

observadas condições não apenas políticas, mas jurídicas e segundo uma concepção de legalidade estrita, sob pena de responsabilidade.

Uma noção importante nesse contexto de organização da Administração Pública é a noção de Administração Direta e Administração Indireta. No primeiro caso a Administração encampa diretamente as atividades de responsabilidade do Estado pela mobilização e articulação dos órgãos integrantes da estrutura do Poder Executivo, ou do executivo dos Poderes, e de seus órgãos auxiliares, como as secretarias executivas e demais órgãos auxiliares.

Já na Administração indireta algumas atividades são descentralizadas. Conforme o Inciso II do Dec. Lei 200/67, alíneas a, b, c e d, esses entes compreendem: empresas públicas, sociedades de economia mista e as fundações públicas.

Conforme Robertônio Pessoa:

Aplicam-se, em sua totalidade, aos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, os princípios básicos do Direito Administrativo nacional consagrados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, quais sejam, os princípios da *legalidade*, *impressoalidade*, *publicidade*, *moralidade* e *eficiência*. (PESSOA, 2000, p. 113)(grifo do autor)

No âmbito da Administração Pública Estadual a Polícia Militar do Estado de Santa Catarina vincula-se à Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa do Cidadão, tendo sua competência delimitada na Constituição do Estado de Santa Catarina, promulgada em 05 de outubro de 1989, conforme segue:

[...] Art. 107 — A Polícia Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, subordinada ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei:

I - exercer a polícia ostensiva relacionada com:

- a) a preservação da ordem e da segurança pública;
- b) o **radiopatrulhamento terrestre, aéreo, lacustre e fluvial**;
- c) o patrulhamento rodoviário;
- d) a guarda e a fiscalização das florestas e dos mananciais;
- e) a guarda e a fiscalização do trânsito urbano;
- f) a polícia judiciária militar, nos termos de lei federal;
- g) a proteção do meio ambiente; e
- h) a garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicas, especialmente da área fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

II - cooperar com órgãos de defesa civil; e

III - atuar preventivamente como força de dissuasão e repressivamente como de restauração da ordem pública. (grifo nosso)

Evidencia-se que para o exercício do plexo de atribuições da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina exige-se uma estrutura e uma rotina político administrativa que lhe possibilite uma incessante articulação operacional, ou seja, a manutenção diária de policiais, viaturas e aeronaves no cotidiano das ruas.

A legislação que prevê essa forma de articulação é a chamada Lei de Organização Básica da Polícia Militar – LOB – Lei n.6.217 de 10 de fevereiro de 1983, que prevê a Diretoria de Apoio Logístico – DALF - como órgão central no que tange ao sistema de administração policial militar, prevendo no seu artigo 20 o seguinte, com relação a sua competência:

Art. 20 – A Diretoria de Apoio Logístico e Finanças é o órgão de direção setorial do sistema logístico incumbido do planejamento, coordenação, fiscalização e controle das atividades de suprimento e manutenção de material e de transporte.

A DALF acaba tendo a competência mais direta e imediata na fiscalização dos atos administrativos de gestão dos recursos públicos, tendo um setor de Auditoria Interna que exerce esse controle.

3.4 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As contingências que a rotina burocrático-formal exige para o administrador público não se subsume aos atos ordinatórios e regulares, mas exigem do mesmo, principalmente em se tratando de atividades típicas de segurança pública, uma visão político estratégica e proatividade que lhe permita conciliar a necessária autonomia e discricionariedade limitada com as imprevisíveis necessidades diárias que vão de questões, que dizem respeito à necessidade de mobilização de efetivo (diárias, ajuda de custo, aquartelamento), problemas com viaturas, falta de combustível, panes em aeronaves, manutenção de infraestrutura física nas instalações policiais, comunicações, dentre vários outros exemplos que exigem solução rápida, quando não imediata.

O desafio do administrador policial é exatamente o de envidar todos os esforços possíveis no sentido de assistir a comunidade sob sua circunscrição, sem ferir a cada vez mais abrangente legislação que limita sua forma de atuação, que vai desde as normas constitucionais, passando pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Improbidade Administrativa, regulamentos e normas de controle interno, chegando-se até a legislação penal e penal militar que poderão lhe imputar

responsabilidade administrativa, civil e penal. E administrar com escassez de recursos é um dos desafios para as polícias do Brasil, não fugindo a regra o Estado catarinense.

Mas, se por um lado, os excessos de formalismos e rigorismo na fiscalização e controle dos atos administrativos representa uma série de óbices, por outro é consectário do exercício democrático do poder.

Segundo Robertônio Pessoa:

[...] o exercício de poder num Estado Democrático de Direito exige transparência e publicidade, sobretudo por parte da Administração, inserida no Executivo, hoje o poder hegemônico.

Ajunte-se a isso que no âmbito do Direito Administrativo todas as atividades da Administração Pública, sejam discricionárias, sejam vinculadas, encontram-se subordinadas à lei, ao princípio da legalidade (art. 37, *caput* da CF). Tal subordinação, para que seja efetiva, a bem do interesse público, demanda, necessariamente a existência de mecanismos institucionais e sociais de controle, a fim de corrigir-lhe eventuais desvios.

Os desmandos a que somos diuturnamente submetidos, nos diversos níveis de governo, por parte de agentes públicos que se arvoram em “donos” da coisa e dos recursos públicos, e como no-lo revelam uma forte e persistente tradição autoritária, com profundas raízes culturais em nosso país, mostraram-nos à saciedade que o exercício de poderes inerentes à Administração, para que tenham uma efetiva destinação pública, exige, acima de tudo, responsabilidade e controle, sempre aliados à legitimidade e eficácia. (PESSOA, 2000, p. 460)

E no campo da segurança pública as possibilidades de ações atentatórias aos verdadeiros interesses sociais é uma realidade, eis que as relações de subalternidade existentes no ambiente das Polícias Militares, fundadas na chamada “hierarquia” e “disciplina”, herdadas das Forças Armadas desde a Constituição de 1934, por exemplo, dificultaram a incorporação de alguns princípios inerentes à Administração Pública, como o da publicidade de seus atos ou o da impessoalidade, em que muitas vezes se percebeu (e ainda se percebe) a ingerência política em assuntos de natureza técnica ou decisões de Comandantes de caráter eminentemente personalístico, jogando por terra e substituindo-se, muitas vezes, uma política institucional por outra, de vontade e interesse pessoal e não dos interesses da Administração e dos administrados. É a típica situação de inversão dos princípios, em que o interesse privado sobrepuja o interesse público.

É nesses casos que impende a tutela administrativa, evitando-se a ruptura da continuidade e da regularidade administrativa e a politização da atividade de segurança pública, eis que a discussão democrática nesses assuntos implica sim em

participação política, cuja atividade tem essencialmente essa dimensão, mas que não devem se confundir com interesses político-partidários, com interesses privados, com mera busca de novos espaços de poder.

Nesse sentido a importância do controle Administrativo, que se subdivide em Controle Interno e Controle Externo. Celso Antônio Bandeira de Mello nos elucida essa questão:

A Administração Pública, direta, indireta ou fundacional, assujeita-se a controles internos e externos. *Interno* é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. *Externo* é o efetuado por órgãos alheios da Administração. (MELLO, 1999, p. 204)

Os instrumentos de controle da Administração Pública vinculam os poderes, os deveres e os atos do administrador público, cujo poder-dever de agir é irrenunciável e implicando num conjunto de atribuições, que culmina até mesmo na possibilidade de responsabilização penal no caso de omissão.¹ Imbrica-se a estes poderes deveres a questão da “eficiência”, da “probidade” e do “dever de prestar contas”, este último consectário do princípio da publicidade dos atos administrativos.

No âmbito de Controle Interno dos Atos Administrativos da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, como dito, têm-se a Diretoria de Apoio Logístico e Finanças - DALF, mediante o setor de Auditoria e Finanças. Quando a irregularidade assume uma compleição que vai além de um erro ou equívoco administrativo, outro órgão de controle interno é a Corregedoria Geral da Polícia Militar do Estado, que apura os casos de malversação da gestão e do dinheiro público em que há ou possa haver indícios de crime.

Externamente, o controle se dá pelo legislativo, de forma jurisdicional e o efetuado pelo Tribunal de Contas do Estado que é um órgão considerado auxiliar do legislativo nessa matéria.

O Controle legislativo se dá mediante as Leis Orçamentárias, as Comissões Parlamentares de Investigação, o julgamento das contas do executivo e, conforme o inciso XI do artigo 40 da Constituição do Estado de Santa Catarina: “fiscalizar e controlar diretamente os atos administrativos dos órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário, incluídos os das entidades da administração indireta e do Tribunal de Contas”.

¹ Crime de prevaricação previsto no artigo 319 do Código Penal: “Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal. Pena: detenção, de três meses a um ano, e multa.

Sobre o controle jurisdicional, está previsto no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição da República Federativa do Brasil: “ a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

Para Medauar (MEDAUAR, 2002, pp. 482-483), as consequências mais comuns do controle jurisdicional são as seguintes:

- a) Suspensão de atos ou atividades;
- b) Anulação;
- c) Imposição de fazer;
- d) Imposição de se abster a algo;
- e) Imposição de pagar; e
- f) Imposição de indenizar ou ressarcir.

Outro órgão que exerce o papel de fiscalização e controle externo das atividades policiais, aí incluindo-se, obviamente, o controle administrativo, é o Ministério Público. Sobre isso Odete Medauar nos esclarece:

No Brasil o Ministério Público atua junto aos tribunais de contas, podendo desempenhar dupla função. Como fiscal da lei (*custas legis*) manifesta-se nos processos que tramitam nestes órgãos de controle. Como autor, (*dominus litis*), em litisconsórcio ou não com outras pessoas, ajuizando ações com o escopo de responsabilizar administradores baseados em decisões pronunciadas pelas cortes de contas. Neste sentido a Lei Orgânica do Ministério Público Federal (Lei nº 8.625, de 12.09.93) estabelece entre as funções do MP “*ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores de dinheiro público condenados por Tribunais ou Conselhos de Contas*”. Aqui o órgão do MP não tem discricionariedade para ajuizar ou não a ação competente contra o agente público responsabilizado por decisão do tribunal de contas. Cabe-lhe tão somente ajuizar a ação cabível, de natureza penal (ex.: ação penal pública) ou civil (ex.: ação civil pública, ação de improbidade). (MEDAUAR, 2002, p. 483)

Não se pode olvidar que a presença mais acentuada na fiscalização externa dos atos de administração financeira e orçamentária se dá pelos Tribunais de Contas, cujas funções se desdobram em técnico-opinativa, verificadoras, de assessoria e jurisdicionais administrativas, o que lhes têm dado um caráter de maior relevância na participação da dinâmica governamental. (MEIRELLES, 1995, p. 602)

A Constituição do Estado de Santa Catarina prevê como atribuições do Tribunal de Contas o seguinte:

Art. 59 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do **Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:**

I -Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador, as quais serão anexadas as dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, mediante parecer prévio que levará em consideração as contas dos três últimos exercícios financeiros e que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;”

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, incluídas as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

[...] IV - realizar, por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

VII - prestar, dentro de trinta dias, sob pena de responsabilidade, as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, ou por qualquer de suas comissões, **sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;**

VIII - **aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;**

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão a Assembleia Legislativa;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;

XII - responder a consultas sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas a matéria sujeita a sua fiscalização.

[...] Art. 60 A comissão permanente a que se refere o art. 122, § 1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar a autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º - Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a comissão solicitará ao Tribunal de Contas pronunciamento conclusivo sobre a matéria no prazo de trinta dias.

§ 2º - Entendendo o Tribunal de Contas irregular a despesa, a comissão, se julgar **que o gasto possa causar dano irreparável ou lesão a economia pública, determinará ao Poder competente sua sustação.**

[...] Art. 62 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão,

de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
[...] § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - **Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.** (grifo nosso)

Percebe-se a importância desse órgão na Administração do Estado e sob o qual recai também a questão do controle dos gastos públicos com locação e emprego de aeronaves.

Tanto que na Auditoria de Registros Contábeis e Execução Orçamentária - Período de julho a dezembro de 2003 – Processo n. 04/02706455, consta a seguinte “recomendação” ao Gabinete do Governador do Estado:

[...] que:

[...] 6.3.3. **realize estudos e avaliações sobre a adequação da locação de aeronave (helicóptero), de forma continuada, em relação a aquisição do aparelho**, para realização dos serviços necessários ao Governo do Estado de Santa Catarina, considerando o disposto no art. 58 da Constituição Estadual, mais especificamente no tocante ao princípio constitucional da **economicidade**. (grifo nosso)

Pelo mesmo viés, no ano de 2005, uma nova decisão, agora sob a forma de “Acórdão¹” e tendo como unidade orçamentária o Fundo de Melhoria da Polícia Militar, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina proferiu a seguinte decisão:

[...] **Recomendar** ao Fundo de Melhoria da Polícia Militar que **promova estudos sobre a viabilidade de aquisição** de uma aeronave, tipo helicóptero, tendo em vista os elevados gastos com locação efetuados, em observância ao princípio da economicidade insculpido no art. 70, caput, da Constituição Federal. (grifo nosso)

Percebe-se que os custos das aeronaves locadas pelo Estado já são objeto de preocupação, o que poderá, caso se ignore os alertas e recomendações, prosperar mais adiante para a responsabilização dos agentes públicos.

Além de todas as formalidades cada vez mais burocratizantes e racionalizantes que visam fiscalizar os atos e as práticas administrativas, como por

¹ Acórdão n. 2029/2005. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

exemplo, ainda, a possibilidade de audiências públicas, a Lei da Ação Popular e a Lei de Licitações, a sociedade tem encontrado outros meios não institucionalizados de participar e fiscalizar a gestão da coisa pública. Sobre os chamados “controles não institucionalizados”, temos que:

Quanto aos chamados *controles sociais* ou controles não institucionalizados, tais como as manifestações de entidades da sociedade civil, as manifestações de partidos políticos, os abaixo-assinados, as passeatas, a imprensa falada, escrita e televisiva, as cartas à imprensa, embora tais atuações não culminem em medidas por si próprias, podem contribuir, pela repercussão, para o aprimoramento da Administração. Tais manifestações deveriam, sobretudo, exigir atuações mais efetivas dos entes institucionais de controle. (MEDAUAR, 2002, p. 456)

Essas considerações sobre os princípios norteadores da Administração Pública tiveram por objetivo a percepção de que a decisão administrativa sobre a escolha entre compra ou locação da aeronave para emprego nas atividades de segurança pública vão muito além da “vontade dos administradores” pois se não estiverem balizadas por estes, poderão ensejar responsabilidade administrativa, civil e penal.

A sociedade já não mais suporta a excessiva carga valorativa em cima de decisões de caráter político-administrativo, custos excessivos e desperdícios na realização da prestação de serviços públicos ou construção de obras, razão pela qual ou o administrador se adequa nova realidade econômica, política e social, ou poderá ser responsabilizado por isso, inclusive por omissão.

E para que se possa aquilatar a importância do emprego de aeronaves nas ações de segurança pública numa acepção vinculada aos preceitos do Direito Administrativo Moderno, far-se-á no próximo capítulo uma análise de seu custo x benefício.

4 A IMPORTÂNCIA DO EMPREGO DE AERONAVES NAS AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DO CUSTO X BENEFÍCIO

No capítulo anterior verificaram-se conceitos sobre os princípios norteadores da administração pública, que objetivam a solidificar e legitimar decisões que visem à utilização de aeronaves nas ações de segurança pública em Santa Catarina. Neste capítulo, exaltaremos a importância do emprego de aeronaves nas ações de polícia e bombeiro, bem como faremos a análise do custo x benefício destas operações.

Diante das demandas conflitivas resta inexorável que o emprego do recurso aeronáutico em apoio às ações de segurança pública apresenta-se como instrumento tecnológico indispensável. Os resultados que vêm sendo obtidos com o emprego desses equipamentos têm melhorado substancialmente a qualidade e a eficácia dos serviços de proteção e defesa do cidadão.

Por oportuno, cabe salientar que as operações aéreas em segurança pública possuem regulação aeronáutica própria, o que tem alguns reflexos na relação custo benefício, principalmente no que diz respeito a treinamento e capacitação de tripulação, homologação aeronáutica e características do equipamento. Essa legislação é o RBHA 91, Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica Subparte K.

Segundo Lopes:

Face às peculiaridades das operações aéreas policiais e/ou de defesa civil, esta subparte do RBHA 91, estabelece normas e procedimentos aplicáveis a tais operações.

Para elucidar a questão sobre operações emergenciais aéreas, citaremos alguns conceitos a iniciar por:

(1) "operação aérea policial e/ou de defesa civil" é uma operação realizada com aeronaves e conduzida por organização policial ou de defesa civil.

(2) "organização policial" e "organização de defesa civil" são organizações da administração pública direta, federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, destinadas a assegurar a ordem e a segurança pública ou destinadas a proteger e apoiar a população em emergências e a prevenir e combater incêndios de qualquer tipo, respectivamente.

(b) As operações aéreas policiais ou de defesa civil compreendem operações de busca, salvamento, resgate, cerco, observação de cortejos, controle de tumultos, distúrbios e motins, controle de tráfego rodoviário, ferroviário e urbano, prevenção e combate a incêndios de qualquer tipo e patrulhamento de cidades, florestas, mananciais, estradas, rios, lagos e outras operações autorizadas pelo DAC.

(c) Para simplificação do texto desta subparte, o termo "organização" engloba as organizações policiais e de defesa civil.

As operações aéreas policiais e/ou de defesa civil só podem ser conduzidas em aeronaves classificadas como aeronaves civis brasileiras. Sendo identificadas e cumpri os requisitos de aeronavegabilidade estabelecidos em legislação específica (RBHA 23). [...]

[...] Nenhuma organização pode operar aeronaves de combate ou versões militares de aeronaves civis (helicópteros fabricados ou convertidos para uso militar, não homologados, para uso civil). Exceto quanto às organizações federais, é vedado às demais organizações a instalação e/ou adaptação de armamento fixo em suas aeronaves.

Qualquer equipamento adicional a ser implantado em uma aeronave, visando adequá-la a uma específica operação aérea policial ou de defesa civil deve ser aprovado para o tipo de aeronave envolvida e deve ser instalado de acordo com as instruções do fabricante do tipo, aprovadas pela autoridade aeronáutica.

As tripulações de aeronaves destinadas à realização de operações aéreas policiais ou de defesa civil devem pertencer ao efetivo da organização envolvida. No caso de organização cujo efetivo de tripulantes é composto por pessoas colocadas à sua disposição por outras organizações (Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, por exemplo) tais pessoas devem ser subordinadas operacionalmente à organização que opera as aeronaves.

Os comandantes de tais aeronaves devem possuir, no mínimo, licença de piloto comercial (PC ou PCH) e certificado de habilitação técnica para o tipo de aeronave que operam. (Lopes, 2007)

Não obstante a importância do emprego da aviação na área da segurança pública, é de destacar que os custos com esses equipamentos são consideráveis, porém, se utilizados segundo os princípios norteadores da Administração Pública demonstrados nos capítulos anteriores, se terão resultados que além de efetivamente justificar o seu uso, minimizarão a relação custo x benefício.

Nesse sentido a análise desse capítulo visa exatamente aquilatar os resultados que vêm sendo obtidos com o serviço de radiopatrulhamento aéreo em Santa Catarina, mais especificamente no Grupamento de Radiopatrulhamento Aéreo - GRAER.

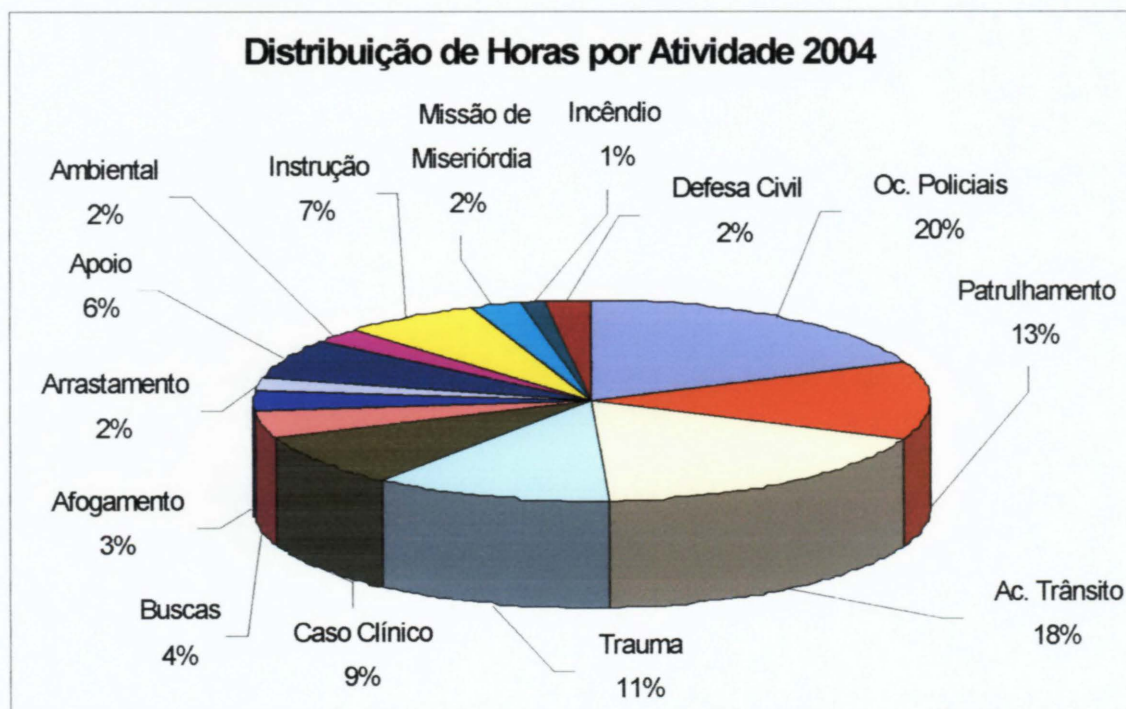
4.1 OCORRÊNCIAS ATENDIDAS PELO GRUPAMENTO DE RADIOPATRULHAMENTO AÉREO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SANTA CATARINA - GRAER

Os atendimentos de ocorrências efetuados pelo GRAER têm uma natureza híbrida, ou seja, atende missões típicas de polícia e de bombeiros, e em razão dessa

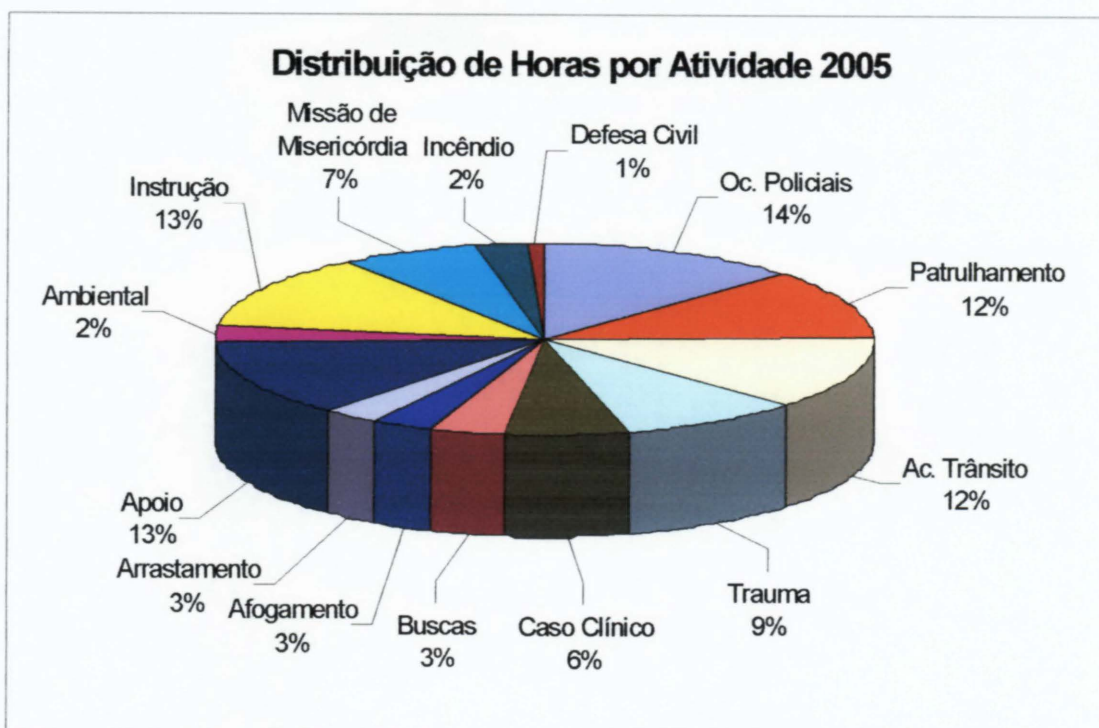
peculiaridade na forma de atuação possui uma tripulação operacional denominada “multimissão”, ou seja, preparada e capacitada para atuar em quaisquer tipos de missões aéreas, mais especificamente no âmbito da segurança pública.

O conceito de “multimissão” merece uma discussão mais aprofundada, fugindo ao propósito do objeto central de pesquisa desse trabalho científico, mas subliminarmente pode-se afirmar que operações aéreas policiais e de bombeiros são distintas, exigindo equipamentos e preparo da tripulação que também se distinguem, o que é um fator a ser considerado quando se fala em segurança de voo.

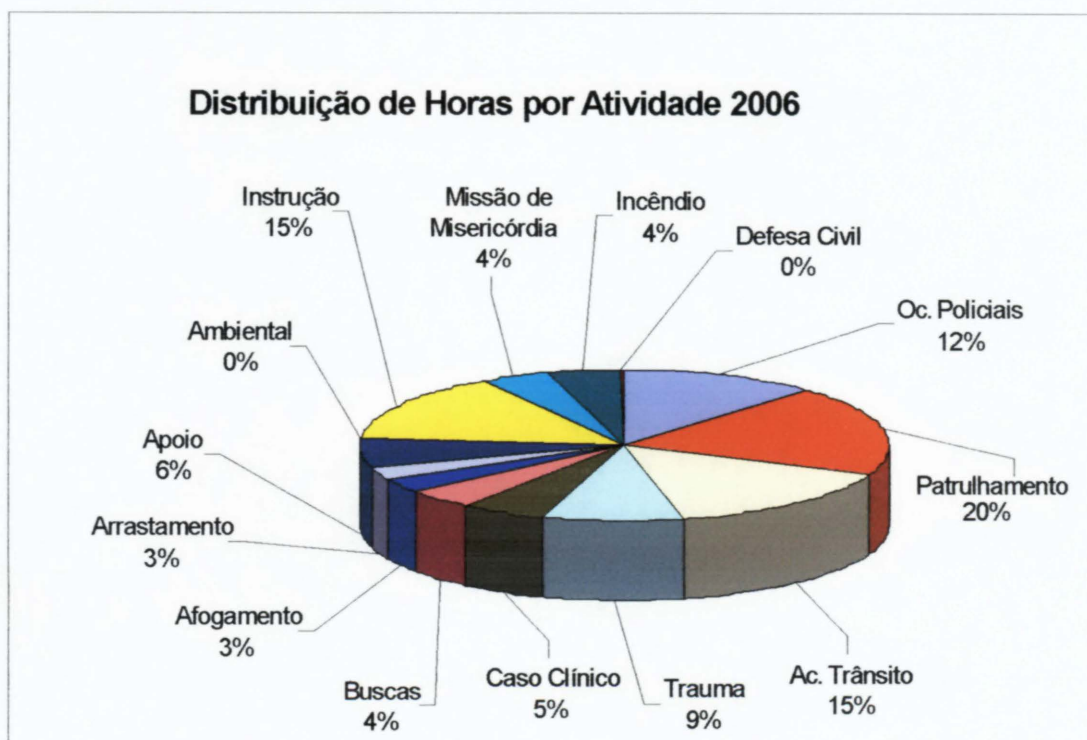
Considerando-se os dados estatísticos apresentados, percebe-se nos gráficos a seguir, referentes aos anos de 2004, 2005 e 2006 que os principais tipos de ocorrências que são atendidas pelo GRAER são típicas de bombeiros, sendo de natureza especificamente policial um número que oscila entre 20% (2004), 14% (2005) e 12 % (2006). Tais dados nos levam à reflexão sobre a necessidade de formação e capacitação específica para equipes distintas no atendimento de operações aéreas emergenciais, somados a necessidade de equipamentos com configurações também distintas.



Fonte: PMSC/GRAER



Fonte: PMSC/GRAER



Fonte: PMSC/GRAER

Dos dados estatísticos apresentados percebe-se que há um número significativo de ocorrências em que o atendimento seria de competência institucional do Corpo de Bombeiros Militar, não obstante essas ocorrências terem sido atendidas

pelo GRAER em razão dos Bombeiros não possuírem uma Unidade Aérea até a presente data.

Destaca-se também nesses registros de atendimentos de ocorrências típicas de polícia que há um número significativo das do tipo acidente de trânsito, patrulhamento, e ocorrências “policiais”, sendo pouco precisa qualquer informação a respeito da real necessidade/efetividade/utilidade do emprego da aeronave na situação demonstrada pelos dados estatísticos, os quais foram extraídos de “relatórios de vôo”.

Com relação a Polícia Civil, as ocorrências atendidas são em apoio às ações de investigação criminal e nas incursões e abordagens feitas nesse sentido. Tem tido destaque às operações noturnas realizadas na região da grande Florianópolis, mas que tem um viés de radiopatrulhamento, o que é não é de sua competência institucional.

4.2 CUSTO OPERACIONAL DAS OPERAÇÕES AÉREAS POR HORA DE VÔO NAS ATIVIDADES DE SEGURANÇA PÚBLICA

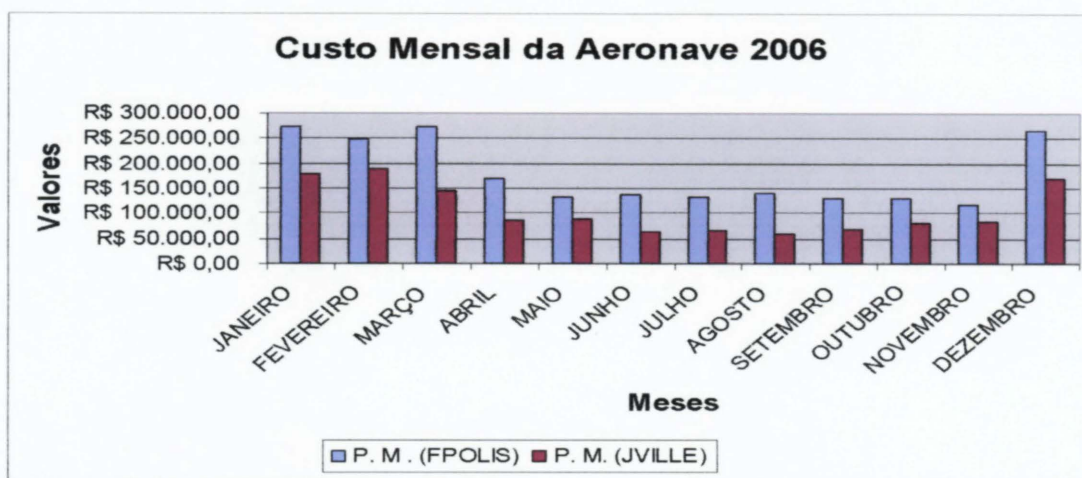
Em consonância com os preceitos norteadores da Administração Pública, há que serem sopesados os gastos do Estado com a locação de aeronaves para as atividades de segurança pública.

O custo do emprego de aeronaves é alto em razão de questões voltadas, principalmente, à manutenção preventiva, pois muitas peças são de reposição compulsória após algum tempo de uso, além disso existem as revisões programadas baseadas também no número de horas voadas. E tudo isso é controlado rigorosamente pela legislação aeronáutica e fiscalizado por autoridades dessa entidade, visando-se obstar as probabilidades de ocorrência de acidentes ou incidentes aeronáuticos, que tenham como principais fatores contribuintes o elemento material.

E em se tratando de segurança pública, muitas vezes, em razão da especificidade das missões, tem-se que a depreciação da vida útil de algumas peças acaba sendo antecipada, exigindo-se sua substituição, o que acaba por entrar na composição dos custos finais de uma locação, principalmente quando se trata de

uma aeronave já com algum tempo de uso, como o é o caso das que são locadas pelo Grupamento de Radiopatrulhamento Aéreo da Polícia Militar de Santa Catarina.

Com relação a custos, o gráficos abaixo mostram a repercussão financeira no período de 2006. Nessa análise não estão computados os gastos com pagamento de tripulação operacional, hangaragem, efetivo administrativo e despesas administrativas. Fazendo-se uma análise mensal durante o ano de 2006 obteve-se o seguinte:



Fonte: PMSC/GRAER.

Observa-se que nos meses de abril a novembro ocorre uma diminuição das horas voadas, isto em decorrência da “Operação Veraneio”, em que o afluxo de pessoas, principalmente turistas, ao litoral catarinense faz com que haja um aumento da incidência de atendimentos de ocorrências policiais e de bombeiros no verão.

Chama a atenção também o número significativo de ocorrências do tipo “patrulhamento aéreo”, que tem oscilado entre 13% (2004), 12% (2005) e 20% (2006).

Disso depreende-se que a característica da aeronave que está sendo utilizada para esses tipos de ocorrências é muito superior ao que lhe é efetivamente exigido em termos de necessidade operacional, isso em se falando de atividade de polícia, ou seja, patrulhamento aéreo policial, o que tem redundado num custo operacional excessivo que urge ser revisto.

A Polícia Civil do Estado iniciou suas operações com o emprego de aeronaves no ano de 2005, e incluindo-se seus custos nessa análise, temos o seguinte quadro:

Planilha Controle de Custos

	Aeronave	Prefixo/AnoFab	2005		2006	
			Horas	Custos	Horas	Custos
Frota Policial	Polícia Civil	PT-YFD - 1999	357,1	494.593,75	368,7	426.795,52
	PM (Fpolis)	PT-HML - 1981	691,8	2.137.725,53	682,7	2.155.244,10
	PM (Jville)	PT-HLL - 1983	469,7	1.516.865,23	396,6	1.281.593,39
	Hangar (1)	-	-	72.000,00	-	72.000,00
	Total		1.518,6	4.221.184,51	1.448,0	3.935.633,01

(1) Despesa paga pelo Convênio INFRAERO/Corpo de Bombeiros

Fonte: Governo do Estado de Santa Catarina

A Polícia Civil tem atuado também em atividades de radiopatrulhamento aéreo, principalmente no período noturno para o qual sua aeronave é homologada e pilotos habilitados. Como já dito, essa atribuição e esse tipo de voo não é de competência da Polícia Civil.

Cabe destacar que as atividades de radiopatrulhamento aéreo, no âmbito estadual, é de competência exclusiva da Polícia Militar, tal qual prevê a Constituição do Estado de Santa Catarina, em seu artigo 107, inciso I, alínea "a".

Por radiopatrulhamento aéreo entenda-se o previsto na Diretriz de Ação Operacional nº 025, de 29 de novembro de 2002, elaborada pela Polícia Militar que prevê o seguinte:

Exercício dinâmico do Poder de Polícia e em cumprimento da atividade de socorrimento público, dentro da esfera de competência da Polícia Militar, realizando missões com o emprego de aeronaves em operações, isolada ou em conjunto com as frações PM/BM de terra, cumprindo missões de observação, fiscalização, reconhecimento, coordenação, busca, resgate, salvamento e socorro público.

O Serviço Aerotático - SAT/PC foi criado pela Lei Orgânica da Polícia Civil em 03 de novembro do ano de 2004, tendo uma estrutura nos moldes da Polícia Civil do Estado de São Paulo.

Atualmente o SAT/PC voa em média 35 horas /mês em missões típicas de polícia judiciária, realizando vôos preventivos, vôos de orientação em diligências policiais, apoio a outros órgãos públicos e apoio em missões SAR (Busca e Salvamento).

O equipamento empregado é um Robinson 44 – RH 44 – que possui farol de busca e Flier¹ com um custo das horas de vôo que tem oscilado entre R\$ 1000,00 e 1400,00 (hum mil e hum mil e quatrocentos reais), salientando-se que opera H 24, ou seja, em turno único de 24 horas.

Diante dos dados apresentados, um dos aspectos a serem analisados é exatamente o que decorre do número significativo de ocorrências atendidas do tipo “patrulhamento”, quer de natureza policial (Civil ou Militar) ou de bombeiros. Cabe a tese de que uma aeronave de menor porte pode dar um atendimento inicial, até, se for o caso, o chamamento do recurso mais adequado (outra aeronave ou equipamento) para o atendimento. Se for o caso de se tratar de patrulhamento aéreo, fica ainda mais evidenciada e fortalecida a tese de que um equipamento de menor porte realizaria a mesma tarefa. Assunto que passaremos a abordar no próximo subitem.

4.3 TIPOS E MODELOS DE AERONAVES ADEQUADAS PARA AS OPERAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA EM SANTA CATARINA

O cada vez maior contingenciamento de despesas nos serviços públicos tem tido uma série de implicações nas estruturas do Estado, disso decorrendo a máxima de se “reduzir custos e aumentar a eficiência”. Nas atividades de segurança pública isso é muito mais evidenciado em razão dos seus custos e dos constantes investimentos que devem ser feitos diante das demandas cada vez mais crescentes de enfrentamento à violência e à criminalidade.

Assim faz-se necessária uma avaliação dos tipos e modelos de aeronaves mais adequadas para operações em segurança pública, pois sabe-se que o custeio desses equipamentos é significativo e a racionalização de seu emprego perpassa pela escolha e emprego do equipamento mais viável diante da multiplicidade de missões para as quais será acionado e empregado.

¹ Flier – Forward Looking Infa Red: Equipamento de navegação e localização geográfica com visão noturna. Capta objetos a partir do calor e permite a operação num campo de visão de 360°. As imagens são mostradas num visor localizado no interior da aeronave.

Alguns dados obtidos em pesquisa acadêmica desenvolvida no Curso de Segurança Pública em Santa Catarina intitulada “Estudo de Viabilidade de Helicópteros de Pequeno Porte no Radiopatrulhamento Aéreo”, no ano de 2002 da lavra do Capitão da PMSC Pablo Néri Pereira, nos auxiliam na argumentação.

A transcrição do pensamento de um dos autores pesquisados pelo Cap Pablo Néri Pereira (apud MUSE, 2000) é bastante elucidativa a respeito:

O helicóptero é uma ótima ferramenta para a polícia, mas custa caro demais. A escolha do R-44 tornou viável esse serviço, porque ele **tem custo operacional muito baixo e exige pouca manutenção**. Para se ter uma idéia da redução da criminalidade, El Monte tem 200.000 habitantes e, quando o serviço começou, havia 32 assassinatos por ano. Hoje temos apenas seis assassinatos e nos tornamos a décima cidade mais segura dos Estados Unidos. Antes do helicóptero, a polícia demorava cinco minutos para chegar ao local da ocorrência. Agora, estamos lá em apenas 30 segundos. (PEREIRA, 2002, p. 50) (grifo nosso)

Portanto, deduz-se, que para missões do tipo “patrulhamento aéreo” não se faz necessário uma aeronave com a configuração da que atualmente é operada pelo GRAER (helicóptero esquilo), que tem especificações técnicas que vão muito além do exigido para esse tipo de atividade, conforme ficha técnica abaixo:

CARACTERÍSTICAS (ISA, nível do mar)		
	ESQUILO AS 350 B2	ESQUILO AS 350 B3
Peso Máximo de Decolagem	2250 kg/4960 lb	2250 kg/4960 lb
Capacidade	1 pil.+ 5/6 pass	1 pil. + 5/6 pass.
Carga Útil (incluindo comb. para missão)	1078 kg/2379 lb	1076 kg / 2372 lb
Capacidade de Carga do Gancho	1160 kg/2557 lb	1400 kg / 3086 lb
Peso Max. de Operação com Carga Externa	2500 kg/5512 lb	2800 kg / 6172 lb
Motorização	Turbomeca Arriel 1D1	Turbomeca Arriel 2B
Potência Máxima de Decolagem	546 kW / 732 shp	632 kW / 847 shp
Vel. de Cruzeiro Rápido (com peso máximo)	246 km/h-133 kts	260 km/h - 140 kts
Alcance Máximo com Tanque Standard *	666 km-360 n.m.	662 km - 357 n.m.

FONTE: HELIBRAS

* Acrescemos o modelo “B 3” por ser a versão mais atualizada do modelo “Esquilo” e para fins de comparação.

O custo das horas de voo da aeronave modelo Esquilo operada pelo GRAER apontam para a necessidade de que se reveja as missões para as quais as aeronaves são empenhadas e que se busquem alternativas, sob risco de se comprometer uma série de outras ações e investimentos necessários na área da segurança pública.

Uma outra alternativa, além da que se refere a um modelo de helicóptero de menor porte, recai sobre o emprego de aeronaves de asa fixa, ou seja, mediante o emprego de aviões. Algumas polícias já os utilizam para alguns tipos de missões.

Também há um estudo sobre isso feito por um Oficial PM - Ten PMSC Aldo Vidal dos Santos Júnior - junto à UNIVALI/PMSC como trabalho de conclusão de curso. O mesmo foi intitulado “Estudo de Viabilização de Aeronaves de Asas Fixas nas Atividades de Radiopatrulhamento Aéreo”, em que seu autor aponta uma série de vantagens do emprego dessa aeronave em atividades de patrulhamento aéreo.

Em uma avaliação obtida de pesquisas sobre as atividades aéreas na Brigada Militar do Rio Grande do Sul, cita a impressão de pesquisadores que analisaram a questão depreendendo que:

Após quase oitos anos de operação e mais de quatro mil horas voadas, firmou-se a idéia de que a **diversificação da frota foi uma decisão inicial bastante acertada**, pois além de viabilizar a aquisição de uma frota adequada às necessidades da instituição, minimizou substancialmente o seu custo operacional no decorrer destes anos. (JÚNIOR apud JACHETTI, BUENO E DINIZ, 2000) (grifo nosso)

Conclui o Ten Aldo que é viável o emprego de aeronaves de asas fixas na corporação em apoio às ações da PMSC, pois em algumas missões policiais é possível sua utilização com um baixo custo operacional.

Cabe ressaltar que outras polícias no Brasil já operam aeronaves com configuração e especificação técnica para missões policiais em que os custos são bem menores que o da aeronave empregada pelo GRAER, exemplos disso são os Estados de Minas Gerais, Alagoas, Brasília, Rondônia e Rio Grande do Sul. Convém destacar que o emprego de aeronave de asa fixa – avião - em atividades de segurança pública implica numa concepção doutrinária de voo que se distingue, em parte, da de asas rotativas, exigindo-se cautelas na sua implementação para que não ocorra comprometimento da segurança de voo.

Com relação a modelo/configuração de helicóptero, ocorre que por ocasião do início das operações aéreas no GRAER a opção do Comando à época fora por uma aeronave que efetivamente pudesse atender todos os tipos de ocorrências, inclusive de Bombeiros, eis que à época (1992) O CBMSC ainda estava vinculado à PMSC. Some-se a isso as preocupações decorrentes de se ter uma aeronave que não

tivesse condições técnicas de realizar atividades de salvamento, o que fatalmente comprometeria o crescimento da atividade aeropolicial no Estado além de gerar desgastes perante a opinião pública e a sociedade. Sopesava-se a justificativa a apresentar decorrente de uma eventual não possibilidade do “helicóptero da PM” realizar um salvamento. Daí a opção pelo modelo que até hoje é operado: multimissão.

Se à época tal estratégia político-institucional pudesse ser adequada no sentido de não se gerar falsas expectativas com relação às possibilidades de emprego do “helicóptero da PM”, no atual momento porque passa o GRAER, em que a estrutura já está consolidada e com pessoal capacitado para atuar em multimissões, é chegado o momento de se pensar em racionalizar e otimizar recursos, sem comprometer o atendimento à população.

O caminho para isso é dotar o GRAER de aeronaves que sejam mais adequadas para missões básicas, do tipo radiopatrulhamento aéreo, ações de observação e vigilância, e outras em que não houver necessidade de atuação de guarnições de solo ou de busca e salvamento. Estudos acadêmicos, como os já citados, vêm a confirmar a viabilidade dessa proposta, que desoneraria sobremaneira os custos do GRAER, para não dizer que minimizariam o excesso de gastos de verbas e recursos em ações que podem ser realizadas por equipamentos que têm um menor custo operacional.

A propósito disso, a Polícia Civil vem operando uma aeronave (RH-44) com um custo muito mais econômico e operando, inclusive, em missões de relativa complexidade, como visto no subitem 4.2.

Obviamente, que isso seja feito sem se perder de vista o potencial operacional da Unidade Aérea da PMSC, ou seja, mantendo-se uma estrutura que esteja em condições de atuar também nas missões de alta complexidade e que exijam mobilização de uma guarnição ou tripulação operacional completa e recurso em termos de potencial do equipamento mais elevado.

Por oportuno, cabe apresentar os resultados obtidos pelo Capitão QOEM Kleber Roberto de Lima Senisse na sua pesquisa durante o Curso Avançado de Administração Policial Militar realizado na Brigada Militar do Rio Grande do Sul, intitulado “Critérios Relevantes na Aquisição de Helicópteros Multimissões para a

Brigada Militar, visando o emprego em ações e operações de polícia ostensiva e bombeiros”, em que afirma:

Como este trabalho, busca a execução de critérios para a aquisição de helicóptero **Multimissões**, conforme a linha de ação proposta, e após ter executado a Teoria dos Três Procedimentos determinando o helicóptero mais adequado para apoiar as ações e operações de polícia ostensiva e bombeiro, acreditando ter chegado ao ponto comprobatório, onde o helicóptero ESQUILO AS 350 B2, não possui similares no mercado.

[...] A análise comparativa entre as aeronaves que poderiam ser utilizadas no cumprimento de missões policiais na classe **“Multimissões”**, conforme mostrado nos quadros de análise comparativa e tabulados, posteriormente, demonstra que o helicóptero ESQUILO AS 350 B2 reúne uma série de atributos, qualidades e requisitos técnicos, que o coloca como um “produto único” no mercado, em condições de atender às necessidades impostas pelo serviço policial. (SENISSE, 1999, p. 35) (grifo nosso)

Muito embora a questão de se ter uma aeronave multimissão possa parecer a mais adequada sob o aspecto operacional, sob o aspecto administrativo há que se sopesar ao custo benefício, pois o preço da hora/vôo com equipamentos que tenham essa característica é muito alto e, como visto, aeronaves de menor porte e custo operacional desempenham um número considerável de missões da mesma maneira como o faria um equipamento “multimissão”. Há que se adequar o equipamento ao tipo de missão proposta, racionalizando e otimizando-se recursos financeiros.

4.4 RACIONALIZAÇÃO E OTIMIZAÇÃO DO EMPREGO DE AERONAVES EM SEGURANÇA PÚBLICA: POSSIBILIDADES DE GESTÃO

A atividade aérea é uma das mais dispendiosas para as estruturas de segurança pública, não obstante os resultados e possibilidades que apresenta no enfrentamento à violência e à criminalidade.

No Estado de Santa Catarina as estatísticas mostram a evolução da importância da atividade aérea ao longo dos últimos anos no contexto da segurança pública, em que a cada ano aumenta o número de ocorrências atendidas, quer nas atividades de bombeiros, como nas atividades típicas de polícia.

Alie-se a isso o fato de que em um número considerável das ocorrências atendidas, o recurso ao equipamento aeronáutico foi talvez o único meio em condições de se efetuar a prevenção, defesa, socorro e proteção ao cidadão.

E dentre as possibilidades de gestão depreende-se que é possível uma economia significativa de recursos financeiros mediante a racionalização do emprego das aeronaves, racionalizando e selecionando as ocorrências em que o meio aéreo seja realmente necessário. A isso alie-se a possibilidade de que a aquisição de aeronaves de menor custo operacional, incluindo aviões, poderá ser mais adequada à algumas missões de segurança pública, com destaque para os serviços de vigilância (aviões monomotores) e de radiopatrulhamento aéreo (helicópteros de pequeno porte).

Outra questão que se apresenta é a que diz respeito à infra-estrutura aeronáutica das instituições de segurança pública operadoras de aeronaves: Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar. Há que se questionar até que ponto a autonomia dessas instituições, cada uma buscando ter seus próprios equipamentos e recursos, não tem levado a uma duplicidade de ações e, por conseguinte, uma onerosidade excessiva aos cofres públicos.

E no que tange à possibilidade de gestão, um aspecto destacado é o do tipo de contrato administrativo a ser celebrado pela Administração Pública: locação ou aquisição, que exploraremos no próximo capítulo.

5 AVALIAÇÃO DA FORMA DE CONTRATO ADMINISTRATIVO NO EMPREGO DE AERONAVES EM SEGURANÇA PÚBLICA E SUAS IMPLICAÇÕES

No capítulo anterior evidenciou-se a análise da realidade operacional do Grupamento de Radiopatrulhamento Aéreo da Polícia Militar e do Serviço Aerotático da Polícia Civil, aquilatando os resultados obtidos com estes serviços, bem como os recursos públicos despendidos. Neste capítulo avaliaremos a melhor alternativa de contrato para este serviço público, comprovadamente importante no cenário da segurança pública em nosso Estado.

As operações aéreas em atividades de segurança pública tem um alto custo operacional e administrativo, isto em decorrência das tecnologias que envolvem a composição dos equipamentos e as rigorosas exigências da legislação aeronáutica com relação à manutenção preventiva que correlaciona-se diretamente com a segurança de voo. Alie-se a isso o fato de treinamento com tripulação, efetivo administrativo (mecânicos de solo e de voo, administração) com combustível, infraestrutura e tarifas aeroportuárias, dentre outros que vão se imbricando ao custo final das operações aéreas.

Nos gráficos apresentados no capítulo anterior percebeu-se que esses custos são significativos, muito embora se justifiquem na medida em que o recurso aeronáutico muitas vezes é o único capaz de fazer frente a determinados tipos de atendimentos operacionais, quer de polícia ou de bombeiros.

No projeto de instalação do “Esquadrão de Radiopatrulhamento Aéreo da Polícia Militar do Paraná – EsAer”, desenvolvido por acadêmicos do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Academia Policial Militar do Guatupê, os autores chegaram a seguinte conclusão:

[...] em meados de 1970 a NASA criou um novo departamento, chamado Aplicações Tecnológicas Espaciais (Space Technology Applications), que tinha por finalidade aplicar a tecnologia adquirida durante a corrida espacial para resolver problemas técnicos em outras áreas de trabalho humano. Uma dessas áreas foi justamente à questão tecnológica, econômica e de segurança do uso de helicópteros no policiamento aéreo de cidades.

Para tal, em contrato com a NASA, foi fundado o Laboratório de Propulsão a Jato (Jet Propulsion Laboratory – JPL), em Pasadena,

Califórnia, a fim de estudar a utilidade da patrulha aérea com helicópteros em uma área urbana.

A avaliação do JPL foi centrada em três das 17 divisões do Departamento de Polícia de Los Angeles, a equipe utilizou-se de dados estatísticos de outras divisões similares para comparação e realização do estudo. Ambos os lados da questão policial e de opinião pública, foram avaliados. Os resultados apontaram que:

a. Helicópteros foram considerados efetivos e úteis como veículos de patrulha;

b. O apoio popular a tal tipo de equipamento foi total;

c. Tendo escolha, policiais no solo preferiam helicópteros para apóia-lo, a ter a mesma quantidade de recursos gastos com a aquisição em mais carros de patrulha. Eles eram favoráveis à segurança dada pelo apoio aéreo. (KIKUCHI, et all.,2003)
(grifo do autor)

Sob o aspecto de Administração Pública, cabe avaliar uma série de questões que, diante da alta onerabilidade do emprego de aeronaves nas operações de segurança pública, devem ser sopesadas, sob risco de responsabilidade como visto no capítulo 2. Essas questões dizem respeito a adequação do tipo de equipamento aeronáutico às ações/missões que serão desenvolvidas, número de aeronaves, cooperação (uso solidário do equipamento) entre as instituições da estrutura de segurança pública, controle das horas de vôo, e, o que é objeto central de análise deste trabalho: o tipo de contrato administrativo mais adequado para o Estado, conforme veremos a seguir.

5.1 OS INVESTIMENTOS EM LOCAÇÃO DE AERONAVES PARA OPERAÇÕES EM SEGURANÇA PÚBLICA

É indiscutível a importância dos equipamentos aeronáuticos para emprego em atividades de segurança pública, sendo que as autoridades e a sociedade têm aprovado esse recurso como mais um efetivo instrumento de prevenção e controle da violência e da criminalidade. São fartos os exemplos de operações exitosas com aviões e principalmente helicópteros.

O alto preço desses equipamentos tem feito com que os governos sejam reticentes com relação a sua aquisição, buscando alternativas. E a forma de contrato administrativo que o Estado de Santa Catarina vem se valendo para o emprego de aeronaves na segurança pública, tanto na Polícia Civil como na Polícia Militar, tem sido o contrato de locação (arrendamento).

Nesse tipo de contrato, no caso da Polícia Militar, dentre as principais obrigações da contratada, está a disponibilidade do equipamento em condições de operação arcando com os custos de manutenção, combustível, instalação de alguns equipamentos específicos para operações em segurança pública, e tarifas aeroportuárias. Destaque-se que em Santa Catarina as aeronaves locadas não possuem dois importantes equipamentos para essas operações: o “corta fio” e a estrutura “kit anti-balístico”.

Na Polícia Civil cresce a disponibilização de um piloto Comandante de aeronaves, eis que ainda não possui profissional em seus quadros com tal qualificação, aumentando os custos da locação.

Percebe-se pelas informações contidas no item 4.2 que os gastos com locação no período entre 2005 e 2006 têm ficado em torno de 4 milhões de reais/ano, montante financeiro que exige excesso de zelo administrativo para que não se incorra em desperdícios e em responsabilização do administrador.

5.2 ANÁLISE COMPARATIVA DA LOCAÇÃO EM RELAÇÃO À AQUISIÇÃO DE AERONAVES POLICIAIS E DE BOMBEIROS

As opções que têm se apresentado para os estados utilizarem equipamentos aeronáuticos têm sido a compra ou a locação e, eventualmente, permanecendo como fiel depositário, neste último caso tal vínculo jurídico tem ocorrido apenas com aviões, se desconhecendo sua ocorrência com aeronaves de asas rotativas – helicópteros.

Segundo pesquisa, no Brasil são 67 os helicópteros de propriedade dos Estados e apenas 05 os arrendados. As aeronaves preferenciais têm sido o modelo “Esquilo”, fabricado pela Helibrás – Helicópteros do Brasil S. A., conforme dados constantes do item 2.4.

Algumas questões distinguem o operador arrendatário do locatário. Primeiramente que as aeronaves arrendadas possuem uma configuração utilitária ou executiva, de uso civil, que precisarão ser adaptadas para incorporação dos chamados “equipamentos especiais” para as atividades de polícia ou de bombeiros, que compreendem basicamente: guincho, gancho, farol de busca, bumby-bucket¹, corta-cabos, portas deslizantes, flutuadores, sistemas de navegação inteligente com

¹ Bumby bucket é um equipamento em forma de cone que é içado pelo helicóptero se destinando a combater incêndios.

mapeamento de ruas, rádios de telecomunicações, dentre outros, que acabam encarecendo ainda mais a locação/arrendamento.

Já o operador proprietário recebe a aeronave configurada *ab initio* com o tipo de missão que será desenvolvida e, apesar da configuração da aeronave para operação policial ou de bombeiros encarecer o preço final, o patrimônio agregado se incorpora ao Estado, o que também contribui para a segurança de voo.

No caso da locação, a configuração perpassa por um processo de homologação de cada equipamento agregado, e via de regra tudo se incorpora ao preço final da locação. Saliente-se a dificuldade de se ter uma empresa concorrente que participe de um certame licitatório para locação que atenda algumas especificidades como as citadas. Em Santa Catarina, com exceção do ano de 1999, a empresa vencedora tem sido sempre a mesma, sendo um dos motivos exatamente a adequação às exigências do edital, o que, de certa forma, tem limitado ou até mesmo inviabilizado a participação de outros concorrentes e implicando em maiores custos para o Estado.

Uma das vantagens que podem ser apontadas na locação diz respeito a obrigação da contratada em se responsabilizar por todas as questões de natureza administrativa (quanto à adequação do equipamento à legislação aeronáutica) e operacional da aeronave, e o contratante receber a aeronave em condições plenas de emprego. A única preocupação do Estado é a segurança nas operações e o treinamento e capacitação permanente da tripulação técnica, administração das atividades e controle e fiscalização do cumprimento do contrato administrativo.

5.3 ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICA DO EMPREGO DE AERONAVES

Uma das questões a serem levadas em conta, por ocasião da opção por parte do administrador público no que tange à locação ou aquisição de aeronaves é o problema da economia.

Como o equipamento que tem sido mais operado no Brasil e em Santa Catarina tem sido o modelo “Esquilo”, será sobre o mesmo que recairá nossa análise.

O preço inicial de um helicóptero tipo “Esquilo”, em dólares, dependendo de sua configuração, equivale a US\$ 2.800.000,00 (dois milhões e oitocentos mil dólares), sendo que o mesmo possui um ciclo de vida nas atividades de segurança pública em torno de 20 anos, o que equivale, aproximadamente, a 20 anos de utilização.

Para ilustrar, tendo como fonte de consulta a fontes a HELIBRÁS, os valores estimativos de helicóptero Esquilo AS 350B, ano 1981 corresponde a US\$ 550.000,00 (quinhentos e cinquenta mil dólares), do AS 350B, ano 1983 - US\$ 600.000,00 (seiscentos mil dólares) e do AS 350B2, ano 1999 - US\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil dólares). Esses modelos de aeronaves são os que operam ou já operaram em Santa Catarina (caso do B-2). Segundo fonte da HELIBRÁS:

Tais valores são aproximados para um he que tenha acumulado uma quantidade média de horas voadas (se voou muito acima da média, o valor cai), considerando a versão utility e sem ver as horas voadas, analisar os livros da aeronave e motor e sem conhecer o potencial de componentes para troca. Veja em anexo, as fichas de avaliação utilizadas no mercado americano, que colhi da publicação Blue Book. HE NOVO: AS 350B2, novo de fábrica - US\$ 2,800,000.00, versão policial completo (Farol de busca, sistema de mapas eletrônicos, guincho de salvamento, gancho, kit rappel, portas corredeiras, rádio policial, blindagem de piso para 7.62mm , etc..), sem o FLIR. As condições mínimas de pagamento hoje são : 30% de sinal e 70% na entrega do helicóptero. O Custo Operacional (DOC) de um B2 é de US\$ 650.00/hora voada, sendo o Custo Direto de Manutenção (DMC) de US\$ 174.00 /hora voada. (HELIBRÁS, 2007)

Os custos e despesas com uma aeronave desse modelo ao longo desse ciclo de vida é, segundo dados levantados junto a HELIBRÁS¹, valores em dólares, é aproximadamente US\$ 10.728.344,00 (dez milhões setecentos e vinte e oito mil trezentos e quarenta e quatro dólares).

Já o custo médio atual de um helicóptero locado/arrendado fica em torno de US\$ 1.500,00 (mil e quinhentos dólares), a hora de vôo, sendo esse custo ao longo do ciclo de vida em torno de US\$ 16.200.000,00 (dezesesseis milhões e duzentos mil dólares), correspondentes a aproximadamente 10.800 horas de vôo, o que inclui a manutenção, combustível, seguro e, em alguns casos, a hangaragem. Em Santa Catarina o Grupamento de Radiopatrulhamento Aéreo possui um hangar na Base Florianópolis, custo, portanto, que, ao menos com relação a uma das aeronaves, esse aspecto deveria ser considerado no preço final da locação.

Percebe-se que o gasto com a locação em relação à aquisição do equipamento aeronáutico é significativamente maior, correspondendo praticamente a um valor próximo ao dobro, o que acaba sendo altamente compensador para as

¹ Dados obtidos junto à HELIBRÁS em abril/maio de 2007.

empresas de táxi aéreo que se dispõem a locar suas aeronaves para as atividades de segurança pública.

Os gráfico abaixo são elucidativos quanto a essa questão:

Parâmetros de mercado	US\$	R\$
Preço do AS 350 B2 completo ano 2007, versão executiva c/impostos	2.800.000,00	5.600.000,00
Taxa Cambial projetada para 1º Semestre de 2008: Real x Dólar	1,00	2,00
Combustível - preço do litro	1,50	3,00
Hangaragem – mensal	1.100,00	2.200,00
Custo Direto de Manutenção - DMC / HDV	220,98	441,96
Custo da Mão-de-Obra / HDV (em oficinas)	60,00	120,00
Seguro aeronáutico completo (RETA e L.U.C) - 3.5% a.a	98.000,00	196.000,00
Aluguel de Esquilo por hora de vôo (Táxi Aéreo)	1.500,00	3.000,00

Ciclo de vida do helicóptero no serviço público (anos)	20
Valor residual após o Ciclo de Vida	25%
Horas de Vôo – mensal	45
Horas de Vôo durante o Ciclo de Vida	10.800
Consumo de combustível (litros/HDV)	160

Aeronave Própria	US\$	R\$
Preço do AS 350 B2 completo ano 2007, versão executiva c/impostos	2.800.000,00	5.600.000,00
Custo do DMC ao longo do Ciclo de Vida	2.386.584,00	4.773.168,00
Custo da Mão-de-Obra (Mnt) ao longo do Ciclo de Vida	648.000,00	1.296.000,00
Custo do Combustível ao longo do Ciclo de Vida	2.592.000,00	5.184.000,00
Custo de Lubrificantes ao longo do Ciclo de Vida (3% do Comb)	77.760,00	155.520,00
Seguro ao longo do Ciclo de Vida	1.960.000,00	3.920.000,00
Hangaragem ao longo do Ciclo de Vida	264.000,00	528.000,00
Total	10.728.344,00	21.456.688,00

Valor residual - após o Ciclo de Vida - 25%	700.000,00	1.400.000,00
---	------------	--------------

TOTAL GERAL	10.028.344,00	20.056.688,00
--------------------	----------------------	----------------------

Custo da hora de vôo	993,37	1.986,73
-----------------------------	---------------	-----------------

Aeronave Locada	US\$	R\$
Custo do aluguel* ao longo do ciclo de vida	16.200.000,00	32.400.000,00

* Inclui: Manutenção, combustível, seguro e hangaragem

Não estão incluídas as despesas de passagem aérea, hospedagem e transporte das tripulações

Siglas:

DMC - Custo direto de manutenção

HDV - Custo de mão-de-obra

MNT – Manutenção

Fonte: Helibras

COMPARATIVO DE DESPESAS - ALUGUEL x COMPRA		US\$
DIFERENÇA ENTRE OS GASTOS COM COMPRA E O ALUGUEL		
EM 20 ANOS		\$6.171.656,00
Equivalência com preço de 350B2 novo		2,2
OBS.: Ao optar pela compra de 1 helicóptero novo, a SSP-SC economizará o equivalente a 2 aeronaves novas e mais 10% de uma 3ª aeronave		
DIFERENÇA ENTRE OS GASTOS COM COMPRA E O ALUGUEL		
EM 10 ANOS		\$3.085.828,00
Equivalência com preço de 350B2 novo		1,1
OBS.: Ao optar pela compra de 1 helicóptero novo, a SSP-SC economizará o equivalente a uma 1 aeronave nova e mais 10% de uma 2ª aeronave		
DIFERENÇA ENTRE OS GASTOS COM COMPRA E O ALUGUEL		
EM 05 ANOS		\$1.542.914,00
Equivalência com preço de 350B2 novo		0,6
OBS.: Ao optar pela compra de 1 helicóptero novo, a SSP-SC poderá economizar o equivalente a 45% de 1 aeronave nova		

Fonte: Helibras

Esse estudo efetuado pela HELIBRÁS demonstra cabalmente as vantagens da compra de um equipamento aeronáutico em relação ao processo de locação, o que deve ser sopesado pelo administrador público no processo decisório.

Outros aspectos, ainda, concorrem à viabilidade econômica no emprego de aeronaves. Por exemplo, com relação a helicópteros, especificamente, destaca-se que a diferença no valor entre uma aeronave nova e uma usada variam em razão da depreciação do aparelho, que decai em média 10 a 12 % ao ano, sendo que a média da vida útil, ou ciclo de vida desses equipamentos, ficam em torno de 20 anos.

Em Santa Catarina isso fica muito mais evidenciado, ou seja, os valores ficaram ainda maiores do que os da análise acima considerando-se uma média de 40 hs/vôo mensais, eis que no processo por concorrência nº 120/PMSC/2004, que culminou no Contrato nº 221/PMSC/2005, os valores de locação ficaram assim definidos:

CLÁUSULA DÉCIMA (VALOR E PAGAMENTO)

[...] 2. O preço por hora de vôo fica estipulado conforme abaixo:

- a . Até a 40ª hora/mês o valor é de **R\$ 3.391,50** (três mil, trezentos e noventa e um reais e cinquenta centavos);
- b. Da 40ª até 60ª hora mês o valor é de R\$ 3.052,35 (Três mil, cinquenta e dois reais e trinta e cinco centavos) (redutor de 10%)

- c. Da 60^a até a 80^a hora/mês o valor é de R\$ 2.882,78 (Dois mil, oitocentos e oitenta e dois reais e setenta e oito centavos) (redutor de 15%)
- d. A partir da 80^a hora mês o valor é de R\$ 2.713,20 (Dois mil, setecentos e treze reais e vinte centavos) (redutor de 20 %) (grifo nosso)

No caso do GRAER, opera-se mediante locação aeronaves modelo “Esquilo – monoturbina”, conforme visto anos 1981 e 1983. Esses modelos não são mais fabricados pela HELIBRÁS, e essas aeronaves já passaram da sua “vida útil”, pois contam respectivamente com 26 e 24 anos. Sabe-se que uma aeronave quanto mais antiga, maiores serão os custos com manutenção, algo que deverá ser sopesado por ocasião quer da compra quer da locação.

Para exemplificar, com relação à compra, uma aeronave das que têm configuração técnica semelhante às que operam no GRAER, uma aeronave nova (com todas as atualizações técnicas) tem um valor em torno de U\$ 1,9 milhão, sem considerar os equipamentos especiais específicos para operação em segurança pública. O preço estimado das que operam no GRAER, considerando-se a depreciação e os valores de mercado estão muito aquém de uma aeronave com 05 ou menos anos de uso. Pode-se até mesmo afirmar, com base na “planilha de custos” consignada no item 4.2, que num único ano seria possível com os valores da locação se adquirir uma aeronave nova modelo “H-350 – Esquilo”, última versão. Em se tratando de uma aeronave usada, então, essa viabilidade seria ainda muito maior.

5.4 A RESPONSABILIDADE DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO DAS ATIVIDADES AÉREAS EM SEGURANÇA PÚBLICA

A responsabilidade do gestor na administração das atividades aéreas em segurança pública perpassa por ações que vão desde os cuidados com a segurança de voo, gestão dos atos ordinatórios *interna corporis* e observância dos aspectos legais que dizem respeito à Administração Pública.

Dentre essas responsabilidades há também que se ter em mente a questão que diz respeito à opção entre a locação e a aquisição da aeronave ideal para as operações.

Segundo Senisse:

A Administração tem liberdade de escolha nas suas aquisições, mas essa liberdade há de basear-se no real interesse público, e não em predileção ou aversões pessoais do administrador. Daí a necessidade da demonstração da vantagem para escolha de determinada marca para as aquisições do serviço público. Estando justificada a vantagem da exclusividade, pode haver aquisição direta da marca escolhida, ou licitação entre seus fornecedores, se houver mais de um em condições de atender à Administração. Sem justificação da vantagem, a exclusividade de marca é ilegal, e a aquisição pode ser anulada administrativa ou judicialmente, **com responsabilidade de quem a ordenou.** (SENISSE, 1999, p. 45) (grifo nosso)

Desta forma, há que prevalecer o interesse público em todos os atos de gestão das atividades aéreas, cuja discricionariedade do administrador deve estar pautada nos princípios constitucionais da Administração Pública, como visto no capítulo 2.

Lazzarini reforça esse entendimento ao afirmar que:

Os atos de polícia são atos administrativos. Assim, sujeitam-se aos mesmos princípios norteadores de tais atos, devendo ter, inclusive, a mesma infra-estrutura. Em outras palavras, neles devem estar presentes os elementos constitutivos, como a competência, a finalidade, a forma, o motivo e o objeto. [...] O objeto do poder de polícia é todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade ou pôr em risco a segurança nacional, exigindo, por isso, regulamentação, controle e contenção pelo Poder Público. A forma será a escrita ou a verbal, admitindo-se, ainda, a simbólica, como são os silvos dos policiais de trânsito, a sinalização do tráfego de veículos e pedestres, etc. Aliás, forma verbal é admitida no Direito Administrativo, justamente, para possibilitar atos de polícia em casos de urgência, onde não se pode perder tempo. (LAZZARINI, 1999, p. 195) (grifo nosso)

Percebe-se que há um regramento ao qual o gestor da atividade aérea deve se submeter quer com relação a decisões de caráter político-estratégico, como por exemplo, na escolha do melhor equipamento aeronáutico para operações de polícia ou de bombeiros, ou mesmo com relação ao empenho da aeronave em uma simples ocorrência de patrulhamento, que deverá estar ajustado à questão da finalidade/necessidade.

Para Odete Medauar “O descumprimento de deveres e a inobservância de proibições acarretam conseqüências para o agente público; esse tema é estudado sob o nome de responsabilidade dos servidores” (MEDAUAR, 2002, p. 363)

Ao lado dos deveres do administrador, ou gestor das atividades aéreas, dentre os quais destacam-se o de desempenho adequado de seu cargo ou função, a honestidade e a probidade, a lealdade e a fidelidade, o sigilo profissional, a assiduidade e a urbanidade, estão as suas responsabilidades, que vão da administrativa ,criminal, civil e até mesmo fiscal, esta última perante os Tribunais de Contas.

Destarte, os desafios do gestor da atividade aérea em segurança pública é conciliar os interesses do Estado e da sociedade com uma visão moderna e que propicie maior proteção e defesa do cidadão consoante a legislação vigente.

5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O emprego de aeronaves em ações típicas de segurança pública é fato irreversível no âmbito local e global, havendo demonstração de crescimento dessa atividade no Brasil e no mundo.

A importância do emprego de equipamentos aeronáuticos nesses tipos de ações é materializada nos incontáveis casos e registros de salvamentos, combate a incêndios, enfrentamento à violência e à criminalidade, ações preventivas, dentre várias outras em que qualquer outro meio/recurso não teria a mesma efetividade. Não é incomum se ver noticiários com helicópteros e aviões em operações dessa natureza que possuem um alto grau de complexidade.

Em Santa Catarina, desde o início das operações aéreas as instituições policiais e de bombeiros e seus respectivos efetivos perceberam a importância de sua utilidade, e a sociedade tem aprovado o seu emprego. Os registros de operações policiais exitosas e o número incontável de salvamentos e resgates têm propiciado uma maior sensação de tranquilidade e de segurança, a ponto de ser indispensável a dispensa desse recurso.

Neste trabalho buscou-se elementos que pudessem auxiliar no respaldo legal das decisões administrativas que dizem respeito ao emprego da aviação nas atividades de segurança pública.

Após ter-se feito um breve histórico da aviação no Brasil e no Mundo, bem como sobre a aviação policial, partiu-se para a fundamentação do trabalho, que encontrou esteio no campo do Direito Administrativo, eis que na análise central do objetivo proposto, que foi o de verificação da melhor viabilidade para o Estado entre a locação e a aquisição de aeronaves, os princípios norteadores da Administração Pública devem ser balizadores dessa decisão, sob pena de responsabilidade do administrador.

Pelos levantamentos efetuados chegou-se à conclusão de que o equipamento aeronáutico adquirido pelo Estado em ações típicas de segurança pública é muito mais adequado do que o equipamento locado e/ou arrendado. Os dados estatísticos em termos de horas de voo e custo médio do ciclo de vida, colimados na realização deste trabalho e efetuados neste capítulo evidenciam a questão da economicidade de uma aeronave adquirida pelo Estado em relação a uma aeronave locada.

A demonstração de tais dados evidenciam a necessidade de que se repense a forma de Contrato Administrativo atualmente vigente no Estado de Santa Catarina que é a de locação, a qual no âmbito do GRAER já vem sendo efetuada há alguns anos e, inclusive, já foi objeto de recomendação de estudos por parte do Tribunal de Contas do Estado, conforme Acórdão e Decisão da referida corte apresentado no item 3.4 deste trabalho.

Ao longo do desenvolvimento do trabalho algumas questões transversais também apontam para a necessidade de que se revejam algumas estratégias de emprego de aeronaves por parte do Estado e que também têm reflexos diretos na questão da eficiência e economicidade dos serviços públicos. Essas questões dizem respeito a concorrência de operações entre as estruturas operadoras de aeronaves, ou seja, a Polícia Militar e a Polícia Civil, e, daqui a pouco, ao Corpo de Bombeiros Militar. A centralização no controle operacional das atividades, com uma diretriz regulando as atividades das instituições operadoras de aeronaves, que passaria a operar num modelo tipo “sistema”, ou seja, que preserva a autonomia das instituições, apresenta-se como uma alternativa viável e que vem ao encontro dos princípios norteadores da Administração Pública.

Com relação ao emprego de aeronaves por parte da Polícia Civil, cuja competência institucional é a atividade de Polícia Judiciária, ou seja, ações de investigação criminal, fica a reflexão sobre a real necessidade de um equipamento aeronáutico pela ostensividade característica desse equipamento, o que, de certa forma, se choca com o necessário sigilo de suas ações, salvo em operações de envergadura, como o desbaratamento de quadrilhas, o que, ainda assim, poderia ocorrer com o apoio da Polícia Militar, como muitas vezes tem acontecido. O que não se justifica são ações de policiamento ostensivo em estádios de futebol, radiopatrulhamento na orla marítima e de manaciais, policiamento noturno e outras ações que são de competência institucional da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros.

Outra questão transversal abordada neste trabalho foi a que diz respeito ao tipo de equipamento empregado nas operações aeropoliciais e de bombeiros, em que se demonstrou que é possível a racionalização de custos adequando-se modelo e configuração de aeronaves com a especificidade de certos tipos de missões.

Verificou-se também ao longo deste trabalho que muito embora o ideal seja um helicóptero tipo multimissão, que atenda de 85 A 90 % das missões policiais ou de bombeiros, ou seja, que realize operações de salvamento, resgate, e de ações

policiais, um gerenciamento adequado pode possibilitar a articulação de ações com aeronaves de menor porte e custos operacionais menores. Não obstante, o conceito de “multimissão” tem que ser visto com algumas restrições e cautela, sob pena de se comprometer à segurança de voo, principalmente quanto às ações de bombeiros e de polícia, que possuem concepções doutrinárias e operacionais distintas!

Diante da escassez de recursos e das novas contingências que açodam a ordem social, notadamente as que dizem respeito à violência e à criminalidade, as estruturas de segurança pública precisam adequar-se aos novos tempos, buscando alternativas mais próximas da realidade econômica, política e social em que estão inseridas, deixando um pouco de lado questões corporativistas que acabam assumindo um rompanete de letargia estatal, de inoperância e de distanciamento das necessidades de segurança e de proteção ao cidadão. Voar é preciso, desperdiçar recursos não.

Por fim, a promoção dos direitos de cidadania implica numa nova modalidade de segurança, a segurança cidadã, para a qual o emprego de novas tecnologias, como o emprego de aeronaves, é imperioso. E para que essas “asas” ganhem firme sustentação é preciso enxergar as novas realidades, ou seja, perceber em que “céu” se está voando, para que a máxima “voar para servir” não seja mero diletantismo, mas se transforme sinonimicamente numa expressão de promoção e construção de uma sociedade da paz.

6 CONCLUSÃO

Ao longo de nossa jornada apresentamos dados, informações, critérios, princípios jurídicos que nos permitissem responder a seguinte indagação: **Emprego de aeronaves nas atividades de segurança pública: locação ou aquisição?**

Após inúmeras considerações verificamos que a “aquisição” sobrepuja a “locação” tanto nos aspectos custos e operacional, quanto aos aspectos de respeito à estrita obediência aos princípios constitucionais e administrativos.

As informações obtidas nas pesquisas deste trabalho nos permitiram colimar elementos que ensejam uma revisão dos tipos de contratos administrativos atualmente firmados pela administração pública do Estado de Santa Catarina com relação às aeronaves empregadas na segurança pública.

A atividade aeronáutica, apesar do custo-benefício, é onerosa, exigindo rigor no controle jurídico, político e administrativo, visando-se compatibilizar os gastos públicos com a eficiência administrativa, no caso a operacionalidade e o padrão nas ações de promoção de defesa do cidadão, que compreendem desde ações típicas de polícia, apoio a órgãos públicos e principalmente as de socorrimento público.

Já não se trata mais de aquilatar sobre a necessidade ou não de emprego de helicópteros pelas forças policiais ou de bombeiros, pois há muito, a utilidade do equipamento aeronáutico em serviços de segurança pública tem se notabilizado como um instrumento eficaz de enfrentamento da violência e da criminalidade.

Não obstante, isso não ilide o administrador público de vincular sua decisão segundo os Princípios Norteadores da Administração Pública estudados no capítulo 3, principalmente o que diz respeito ao regime administrativo e aos Princípios Administrativos Constitucionais Consagrados, em que destacamos o da supremacia do interesse público sobre o privado e o da indisponibilidade, pela administração, dos interesses públicos. Deixou-se claro que a discricionariedade ilimitada poderá responsabilizar o administrador, tanto que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina já manifestou-se sobre o assunto, recomendando estudos a respeito.

E este estudo é cabal no que tange à demonstração técnico-jurídica e administrativa sobre a melhor conformidade do contrato administrativo com os princípios norteadores da Administração Pública sob o viés constitucional, que dizem respeito à legalidade, urgência de mudanças que estejam melhor alinhadas com os interesses públicos, no caso a locação de aeronaves.

O conjunto de fatores analisados neste trabalho são concorrentes no que diz respeito à melhor viabilidade pela aquisição que pela locação, tanto que um estudo da HELIBRÁS, fabricante do helicóptero modelo esquilo, nos leva a essa reflexão. Um dos pontos apontados nesse estudo é que o custo do aluguel acaba sendo despesa sem retorno sob o aspecto patrimonial, ao revés a compra é um investimento num patrimônio incorporado ao Estado. Some-se a isso que as empresas que se propõe a locar aeronaves para essas atividades sopesam seus lucros, que sob o aspecto comercial lhes são bastante interessantes.

Diante disso, também não se pode olvidar que outras áreas de interesse da segurança pública poderiam ser beneficiadas com a economicidade produzida por uma nova modalidade de contrato administrativo com relação ao emprego de aeronaves, citando-se, dentre outras vantagens, o sentido de fortalecimento institucional, a elevação do "moral da tropa", maior autonomia e possibilidades de incorporação de equipamentos especiais, acúmulo de experiências e conhecimentos e caráter de definitividade da prestação do serviço.

Esperamos que o presente esforço acadêmico possa contribuir primeiramente para a tomada de decisão no Estado de Santa Catarina. Cremos, entretanto, que nossos esforços possam se somar a tantos outros, de colegas policiais e administradores públicos de outros Estados da federação, contribuindo cada vez mais para uma análise precisa da utilização dos recursos públicos na tão requerida e, por vezes esquecida, área de segurança pública, dever primordial do Estado.

O desafio de nosso tempo é exatamente esse, o de se buscar novas tecnologias que acompanhem o desenvolvimento do Estado contemporâneo e das demandas insurgentes diante das mais variadas manifestações de violência que abalam a ordem social e o bem comum hodiernamente, quer a nível local (desastres naturais, criminalidade...) ou a nível global (terrorismo, doenças epidêmicas, guerras...) e a aviação nas ações de segurança pública tem se mostrado como um dos mais eficazes recursos no enfrentamento a essas situações.

Sob essa nova perspectiva de promoção dos direitos de cidadania e defesa social, alinhados com os princípios do direito administrativo, o emprego da aviação na segurança pública trará resultados que, por certo, auxiliarão na construção de uma sociedade mais alinhada com as necessidades individuais e coletivas. Que as reflexões produzidas neste trabalho nos sirvam para que a segurança pública no Estado de Santa Catarina e em outros Estados da federação possam alçar altos impessoalidade, moralidade e publicidade. De tudo posto, vãos em prol de uma sociedade mais segura, participativa, livre, igualitária, democrática e feliz.

BIBLIOGRAFIA

ALMOND, Peter. **Un Siglo de Aviacion**. Bergamo, Itália: Nuovo Istituto d'Arti Grafiche, 2002.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1999.

PESSOA, Lenira Tabosa. **Medicina de Aviação**. Itamaracá, PE: Cristina Publicidade Aérea, 1992.

PESSOA, Robertônio. **Curso de Direito Administrativo Moderno**. Brasília: Editora Consulex, 2000.

SANTA CATARINA, Governo do Estado de. **Contestado**. Fundação Catarinense de Cultura/Fundação Roberto Marinho. Editora INDEX, 1987.

JÚNIOR, Aldo Vidal dos Santos. **Estudo de viabilização de aeronaves de asas fixas nas atividades de radiopatrulhamento aéreo**. UNIVALI/PMSC. Fpolis: APM, 2002.

KIKUCHI, José Carlos; LIMA, Antonio Olimpio Ramires; RINCOSKI, Fábio Luiz; OLIVEIRA JR, Gilberto Oiti; FURUUSHI, Adonis Nobor; MORAIS, Antônio Carlos; GRACIANO, José Carlos M.; SOUZA, Joabe Pereira de; MATOS, Izac Muniz. **Projeto de Instalação do Esquadrão de Radiopatrulhamento Aéreo da Polícia Militar do Paraná – EsAer**. Curitiba: Academia Policial do Guatupê, 2003.

LOPES, Edemilson. **A relevância da segurança de vôo nas operações aéreas emergenciais de Bombeiro Militar**. Florianópolis: Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina/UNISUL, 2007. 95 p.

PAULA, Giovani de. **Segurança de Vôo e Ação Policial**. Florianópolis: Polícia Militar do Estado de Santa Catarina/UNISUL, 2000.

PEREIRA, Pabli Néri. **Estudo de Viabilidade de helicópteros de pequeno porte no radiopatrulhamento aéreo**. Curso de Segurança Pública. UNIVALI/PMSC: Florianópolis, 2002.

SENISSE, Kleber Roberto de Lima. **Critérios relevantes na aquisição de helicópteros multimiissões para a Brigada Militar, visando o emprego em ações e operações de polícia ostensiva e bombeiros.** Porto alegre: Brigada Militar do Rio Grande do Sul, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina.** 1989.

OUTRAS CONSULTAS

HELIBRAS - Helicópteros do Brasil S/A